

LES ATTRIBUTIONS
DES
CONTROLEURS CIVILS
en TUNISIE

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue publiquement

le 25 JANVIER 1932

par

PINON JOSEPH, PAUL, MELCHIOR

né à Gabès, le 5 mars 1898

JURY DE LA THÈSE

MM. MILLIOT..... *Président.*

CHARLIER.....

BOUSQUET..... } *Suffragants.*

1932

TUNIS

IMPRIMERIE J. ALOCCIO, 4, RUE ANNIBAL

—
1931

UNIVERSITÉ D'ALGER

FACULTÉ DE DROIT

MM. MORAND, O. ✱, I. ①.	<i>Doyen, Professeur de Droit musulman.</i>
THOMAS, ✱, I. ①....	<i>Assesseur du Doyen, Professeur de Droit romain.</i>
PELTIER, ✱, I. ①....	<i>Professeur d'Histoire générale du Droit français.</i>
MALLARMÉ, I. ①.....	<i>Professeur de Droit administratif, en congé.</i>
CHAUVIN.....	<i>Professeur d'Economie politique, en congé.</i>
MILLIOT, I. ①.....	<i>Professeur de Législation algérienne, tunisienne et marocaine.</i>
BIENVENÛE, ①.....	<i>Professeur de Droit public.</i>
CHAUVEAU.....	<i>Professeur de Droit commercial.</i>
GAFFIOT.....	<i>Professeur d'Economie politique.</i>
STÉFANI.....	<i>Professeur de Droit civil.</i>
FRÉJAVILLE.....	<i>Professeur de Droit civil.</i>
VIARD.....	<i>Agrégé.</i>
BRETON.....	<i>Agrégé.</i>
FAÛRE DE CÉRIS, I. ①.	<i>Chargé des fonctions d'agrégé.</i>
BOUSQUET.....	<i>Chargé des fonctions d'agrégé.</i>
BERGER-VACHON.....	<i>Chargé des fonctions d'agrégé.</i>
DELVOLVÉ, I. ①.....	<i>Chargé des fonctions d'agrégé.</i>
GÉRARD, I. ①.....	<i>Professeur honoraire.</i>
TESTAUD, I. ①.....	<i>Professeur honoraire.</i>

JURY DE LA THÈSE

MM. MILLIOT.....	<i>Président.</i>
CHARLIER.....	} <i>Suffragants.</i>
BOUSQUET.....	

NOTA. — La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LES ATTRIBUTIONS
DES
CONTROLEURS CIVILS
en TUNISIE

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue publiquement

le 25 JANVIER 1932

par

PINON JOSEPH, PAUL, MELCHIOR

né à Gabès, le 5 mars 1898

JURY DE LA THÈSE

MM. MILLIOT..... *Président.*

CHARLIER..... }
BOUSQUET..... } *Suffragants.*

TUNIS

IMPRIMERIE J. ALOCCIO, 4, RUE ANNIBAL

1931



« Fatalement, un moment arrive où l'organisation devient si savante et si compliquée qu'elle ne fonctionne plus qu'avec lenteur. Les tâches sont si divisées que les responsabilités se diluent à l'infini.

Les rouages sont si nombreux que les gens des bureaux en viennent à ne plus comprendre la raison d'être des formalités, à en maintenir d'inutile, à répéter les mêmes gestes comme des rites dont on ne saisit plus le sens et que l'on accomplit avec d'autant plus de minutie.

Finalement, pour avoir voulu faire trop de choses et les avoir voulu trop bien et trop complètement faire, on n'obtient plus aucun résultat pleinement satisfaisant ».

LOUIS ROLLAND. « La Démocratie et la Décentralisation en France »,
extrait de « La Cité moderne ».

INTRODUCTION

Le corps des contrôleurs civils a, dans l'administration de la Régence de Tunis, des attributions importantes et variées. Agents directs du Résident général, ne dépendant que de lui, les contrôleurs civils personnifient le régime du Protectorat vis-à-vis de l'administration locale, comme leur supérieur hiérarchique le personnifie vis-à-vis du Gouvernement beylical. Ils sont le rouage inférieur de ce système de gouvernement qui régit la Tunisie, si intéressant à connaître mais si difficile à manier.

Le Protectorat, formule que l'on croyait nouvelle en 1883 et qui, pourtant, était bien ancienne, fut appliqué à la Tunisie à la suite d'un ensemble de circonstances qui ont forcé la main au Gouvernement français : hostilité de l'opinion publique française contre les expéditions coloniales, crainte de froissements chez les nations étrangères, enfin espoir d'une économie budgétaire. Le système, au surplus, s'adaptait merveilleusement à la mentalité du peuple tunisien, peuple pacifique dont la classe dirigeante était cultivée et dont le pays possédait déjà des rudiments d'organisation européenne.

Le nouveau mode de colonisation a d'abord fait sentir son influence dans les rapports entre le souverain de l'Etat protégé et le représentant de l'Etat protecteur. Les fonctions gouvernementales et administratives étant confondues dans une monarchie absolue, en fait sinon en droit, l'administration centrale de la Régence ne pouvait être qu'assujettie à l'action du conquérant. Le système du protectorat a ensuite pénétré l'administration locale, présentant, à ce point de vue, une certaine originalité qui, jusqu'ici, n'a pas été suffisamment approfondie.

Le but de cet ouvrage est précisément de faire connaître l'origine, l'évolution, le fonctionnement et l'avenir des organes locaux de contrôle en Tunisie, en les plaçant à la fois dans le cadre de la Régence et dans celui beaucoup plus vaste de la Métropole et de l'Afrique du Nord. Pour l'atteindre, nous avons divisé notre étude en quatre parties :

PREMIÈRE PARTIE. — *Histoire et caractère de la fonction de contrôleur civil.*

SECONDE PARTIE. — *Le contrôleur civil, agent de contrôle et de surveillance des autorités et populations indigènes.*

TROISIÈME PARTIE. — *Le contrôleur civil, administrateur direct.*

QUATRIÈME PARTIE. — *Etude comparée des attributions des contrôleurs civils et des organes de l'administration locale fonctionnant en France, en Algérie, en Tunisie même et au Maroc.*

Dans la première partie, nous étudierons le passé d'une institution pourtant jeune mais qui a déjà évolué et nous tâcherons de dégager les caractères complexes d'une fonction qui garde de son origine un manque de précision, sans doute voulu. Les seconde et troisième parties sont consacrées à l'étude même des attributions actuelles du contrôleur civil en Tunisie. La quatrième partie nous transporte dans un monde plus vaste et nous fait saisir les différences qui séparent les divers systèmes d'administration locale de pays qui auraient dû, en principe, avoir la même organisation. Enfin, une conclusion termine l'ouvrage et jette un jour nouveau sur l'avenir d'une institution qui a, sans doute, rendu des services mais qui, néanmoins, reste fort discutée.

PREMIERE PARTIE

HISTOIRE ET CARACTÈRE DE LA FONCTION DE CONTROLEUR CIVIL

Nous diviserons cette partie en deux titres :

- TITRE I. — *Création et développement des contrôles civils dans le cadre du Protectorat tunisien.*
- TITRE II. — *Caractère des attributions du contrôleur civil et nationalité de sa fonction.*

TITRE I

CRÉATION ET DÉVELOPPEMENT DES CONTROLES CIVILS DANS LE CADRE DU PROTECTORAT TUNISIEN

Nous nous occuperons successivement des points suivants :

- CHAPITRE I. — *L'évolution du Protectorat tunisien jusqu'à la création des contrôles civils.*
- CHAPITRE II. — *La création des contrôles civils et les débuts de leur fonctionnement.*
- CHAPITRE III. — *L'extension des attributions du contrôleur civil.*

CHAPITRE I

L'évolution du Protectorat tunisien jusqu'à la création des contrôles civils

TEXTE FONDAMENTAL ÉTABLISSANT LE PROTECTORAT TUNISIEN. SA SIGNIFICATION. — Le texte fondamental établissant le Protectorat français en Tunisie, nous voulons parler de l'article 1^{er} de la Convention de La Marsa, mérite d'être reproduit, étant donné son importance primordiale. Il domine toute la législation tunisienne et en est comme la source vivifiante. On ne saurait traiter, sans le citer, aucun sujet concernant la Régence : « Afin de faciliter au Gouvernement français

« l'exercice de son protectorat, S. A. le Bey de Tunis s'engage à pro-
« céder aux réformes administratives, judiciaires et financières que
« le Gouvernement français jugera utiles », formule à la fois claire
et élastique qui, reproduite dans d'autres traités, n'a pas donné,
précisément à cause de ce dernier caractère, les mêmes résultats
pratiques.

Une double signification dont le sens paraît quelque peu caché au
premier abord, mais que l'on a souvent mis en relief, est attachée au
texte pourtant si simple que nous venons de reproduire :

1° En attendant les réformes que le Gouvernement français jugera
utile de suggérer à S. A. le Bey, la Tunisie gardera les institutions
qu'elle a.

2° Les réformes inspirées par le Gouvernement français se feront
petit à petit, au fur et à mesure des circonstances. Il s'agit d'évolu-
tion et non de révolution. Avant tout, les Tunisiens ne doivent pas
être bouleversés dans leurs habitudes séculaires.

SES CONSÉQUENCES : a) *Quant au Souverain*. — Les principes que
nous venons d'énoncer ont entraîné des conséquences remarquables
qu'il est utile de rappeler avant d'entrer dans le vif de notre sujet.

S. A. le Bey reste souverain législateur en Tunisie. Il l'est encore.
Les décrets beylicaux sont des lois puisqu'ils émanent d'un pouvoir
législatif légalement reconnu. Ceux antérieurs au Protectorat ont
toujours force exécutoire. Ceux postérieurs à l'établissement du nou-
veau régime sont inspirés à S. A. le Bey par le haut fonctionnaire que
le Gouvernement français a placé auprès de lui, nous voulons parler
du Résident général. On se doute déjà de la formidable documentation
nécessaire à ce dernier pour mener à bien sa tâche. Après avoir été
rendus par le Souverain, les décrets doivent être visés par le Résident
général avant de pouvoir être exécutés sur le territoire tunisien ⁽¹⁾.

Le délégué de la France en Tunisie a, en outre, le droit de légiférer
sur toutes les questions concernant exclusivement la colonie fran-
çaise. Il s'en sert spécialement en matière électorale. Sont placés sous
ses ordres les commandants des troupes de terre et de mer et tous
les services administratifs existant en Tunisie, que ces services soient
français ou tunisiens. Successeur des consuls de France de Tunis,

(1) Un décret beylical est inexistant à l'égard des européens s'il ne réunit pas les trois
éléments essentiels de sa forme : sceau du Bey, visa du Résident Général, publication au
J. O. T. Cet acte, législatif si on le considère en lui-même, échappe au contentieux ju-
diciaire même si présentant un caractère administratif, il porte atteinte à la liberté, à
l'honneur, à la propriété de l'individu (SOULMAGNON : *Principes de contentieux adminis-
tratif tunisien*, — *L'acte législatif*, p. 51).

le Résident général a auprès de lui une chancellerie qui s'occupe des questions de nationalité concernant les citoyens, sujets et protégés français, du recrutement français et algérien, des rapatriements, etc. Seules, les opérations notariales lui échappent, ce qui semble d'autant plus bizarre que dans les autres pays étrangers, le chancelier est précisément le notaire du consulat.

SES CONSÉQUENCES : b) *Quant à l'administration centrale.* — L'administration centrale est momentanément maintenue. C'est elle, pourtant, qui subira les plus profondes transformations. Les Ministères subsistent mais certains sont attribués à des fonctionnaires de nationalité française, les Affaires Etrangères et la Marine au Résident général (cette dernière branche de l'administration est, aujourd'hui, dévolue au vice-amiral, Préfet maritime de Bizerte), la Guerre au général commandant la Division d'Occupation. Le Ministère des Finances, de fâcheuse mémoire, avait déjà été éliminé par la Commission financière internationale. Seules les fonctions de Premier Ministre et de Ministre de la Plume restent entre les mains de fonctionnaires de nationalité tunisienne. On leur adjoindra, mais bien plus tard, un Ministre de la Justice.

L'Ouzara, qu'on ampute de la section des Affaires Etrangères devenue inutile, mais qui conserve ses subdivisions en Ministère d'Etat devenu ensuite Section d'Etat et Direction de la Justice, constitue le noyau central autour duquel va se développer une floraison d'administrations diverses : Bureau des Communes, Sûreté publique, Hygiène publique, Assistance publique, Services pénitentiaires.

Il faut, pour que le Protectorat devienne effectif, un auxiliaire au Résident général, un praticien qui se mette à la tête de l'administration tunisienne et puisse ainsi seconder le Premier Ministre. Dès le début, la création du Secrétariat général du Gouvernement tunisien s'impose. Son importance grandit, quoique certains services lui soient enlevés, jusqu'au moment où il se voit supprimé et remplacé par deux administrations distinctes, la première fois en 1910, la seconde par le décret du 14 juillet 1922. A l'heure actuelle, deux Directions remplacent le Secrétariat général, la Direction générale de l'Intérieur, qui a dans ses attributions les services suivants : caïdats, habous, cultes, hygiène et assistance, sûreté, services pénitentiaires, communes, et la Direction de la Justice, dont la compétence s'étend à certaines matières administratives détachées par le décret du 14 juillet 1922 : services pénitentiaires, charaâ, tutelles et notariat tunisien, tribunal rabbinique.

En prévision de la disparition du Secrétaire général, un Délégué à la Résidence générale est créé. Sa fonction la plus importante est de remplacer le Résident général absent ou empêché.

En même temps que le Secrétariat général ou peu de temps après, sinon parfois avant, des services techniques, avec à leur tête de hauts fonctionnaires français, sont institués pour répondre aux besoins nouveaux créés par la colonisation française et l'adaptation des indigènes aux mœurs européennes. Ils forment soit des Directions générales, soit de simples Directions, celles-ci ayant tendance à devenir générales, véritables Ministères à fonctionnaires innombrables, administration bureaucratique que l'on a traitée, sans exagération, de macrocéphale. Nous avons ainsi, à l'heure actuelle, la Direction générale des Travaux publics, la Direction générale des Finances, la Direction générale de l'Agriculture, du Commerce et de la Colonisation, la Direction générale de l'Instruction publique et des Beaux-Arts et enfin la Direction de l'Office Postal ⁽¹⁾. Au sein de quelques-unes de ces Directions, émergent des services d'un caractère spécial, établis en vue d'appliquer la loi foncière de 1885. Ce sont la Conservation Foncière et le Service Topographique, auxquels il faut joindre une institution complètement indépendante, réunion des deux justices française et indigène : le Tribunal Mixte.

Le problème de l'administration centrale est donc résolu de deux manières différentes :

a) Par l'institution d'un contrôle auprès des services indigènes existant au moment de l'entrée en vigueur du traité du Protectorat, contrôle constitué par la présence et l'intervention d'un Résident général doublé d'un Secrétaire général.

b) Par la création de Directions techniques à la tête desquelles on place de hauts fonctionnaires français qui s'adjoignent un grand nombre de leurs compatriotes à tel point que ces administrations de nationalité tunisienne, justiciables, par conséquent, des juridictions

(1) Le pouvoir législatif n'appartient pas seulement en Tunisie au Parlement français, au Président de la République, à S. A. le Bey et au Résident Général. Les trois Ministres indigènes, les Directeurs généraux et Directeurs, sauf peut être ceux de l'Intérieur et de la Justice, prennent des arrêtés. Leur pouvoir réglementaire n'est au fond qu'un pouvoir législatif. Le domaine respectif du décret et de l'arrêté n'est pas nettement déterminé en Tunisie. La confusion semble une chose voulue, en haut lieu, pour vaincre certaines résistances. D'autre part, aux termes de l'article 4 du Décret du 27 novembre 1888, il n'y a pas de contentieux de l'annulation dans la Régence.

indigènes, sont en grande partie composées de fonctionnaires français ⁽¹⁾.

Les Ministres tunisiens, les Directeurs ayant remplacé le Secrétaire général, les Chefs des grands services techniques siègent au Conseil des Ministres sous la présidence du Résident général et la vice-présidence du Délégué à la Résidence générale. La fonction principale de cette institution est de délibérer sur le règlement provisoire du budget préparé par le Directeur général des Finances.

SES CONSÉQUENCES : c) *Quant à l'administration locale.* — Après la question de l'administration centrale, il reste à résoudre celle de l'administration locale. Celle-ci est représentée par des chefs indigènes, les caïds et les cheikhs, assez peu obéis de leurs administrés ou de leurs justiciables, à moins de faire montre d'une grande énergie qui dégénère très vite en oppression. Attributions, méthodes, mentalité, tout est intact. Les instructions données à ses subordonnés par le Premier Ministre, en s'inspirant des idées nouvelles, risquent d'être lettre morte auprès de ces fonctionnaires imbus des anciens préceptes administratifs. Il faut au Résident général et au Secrétaire général des auxiliaires dans l'intérieur de la Régence qui puissent guider les chefs locaux indigènes et en même temps renseigner le pouvoir central sur leurs véritables sentiments et leur adaptation au nouveau régime.

Pourtant, il est utile de signaler que, sans avoir à créer de nouveaux fonctionnaires, le Ministre Résident a naturellement des aides précieux en la personne des vice-consuls de France de La Goulette, Sousse et Sfax. Il est probable que dans le gâchis administratif qui suit la conquête de la Tunisie, ces agents, en outrepassant leurs pouvoirs réguliers, rendent de réels services.

Il existe aussi, à cette époque, des officiers de renseignements, mais ce sont des militaires ayant tendance à obéir à leur général plutôt qu'au Ministre Résident. La substitution du régime civil au régime militaire exige leur élimination progressive. Pourtant, l'autorité militaire laisse des traces en Tunisie. Il est à peine besoin de dire que l'armée française stationne sur le territoire de la Régence et que des relations administratives se créent entre les deux éléments, civil et

(1) Les Forêts et les Postes ont cessé d'être considérées comme des administrations françaises. Les Travaux Publics, malgré une tentative, n'ont pas été reconnu service métropolitain. Il ne reste comme organismes de nationalité française en Tunisie que les tribunaux français, l'armée et la marine, les fonctions confiées par la France à nos agents diplomatiques ou consulaires, ou au Trésorier général de Tunisie (SOULMAGNON ; *Principes du contentieux administratif tunisien*, p. 24).

militaire. Une gendarmerie assez éparse, outre la police militaire, est chargée, en certains endroits, d'assurer la sécurité publique. Français, Algériens, Tunisiens, tout le monde subit, plus ou moins, la loi d'airain du recrutement. Mais alors que les deux premiers groupements, l'infime minorité en somme, dépendent, à ce point de vue, d'une chancellerie établie à la Résidence générale, il a fallu créer, pour les opérations d'administration militaire concernant les indigènes de la Régence, un véritable petit ministère : l'Administration Centrale de l'Armée Tunisienne. En outre, le Sud de la Tunisie constitue un territoire militaire, administré par un Service des Affaires Indigènes.

CHAPITRE II

La création des contrôles civils et le début de leur fonctionnement

CRÉATION DES CONTRÔLES CIVILS. — Une tentative d'organisation du contrôle des autorités locales indigènes s'impose. Elle se réalise de bonne heure mais d'une manière bien timide, entravée dès le début par un conflit qui éclate entre M. Cambon, Ministre Résident, et le Général Boulanger. Un décret présidentiel du 4 octobre 1884 institue le corps des contrôleurs civils, fonctionnaires de nationalité française, nommés par décret du Président de la République, sur proposition du Ministre des Affaires Etrangères. Ce décret n'énumère pas les attributions dévolues à ces nouveaux agents. Le corps du texte, composé uniquement de trois articles, ne contient rien à cet égard. Le préambule invoque l'article 1^{er} de la Convention de La Marsa, que nous avons reproduit en tête de notre ouvrage, et parle vaguement d'un contrôle permanent sur les actes de l'administration indigène comme d'une des conditions du fonctionnement du Protectorat.

On ne nomme, d'ailleurs, au début, que quelques contrôleurs civils, sans même leur en donner le titre. Les décrets présidentiels des 1^{er} novembre 1884 et 24 décembre 1886 créent des vice-consulats aux chefs-lieux de contrôle civil, demi-mesure destinée à calmer l'opinion publique française qui ne veut pas d'annexion. Le nom de contrôleur civil inspire une certaine crainte. On y voit, à tort d'ailleurs, un frère de l'administrateur algérien. Le contrôle civil est, à cette époque, un enfant mal reconnu dont la naissance a été l'occasion de troubles familiaux mais qui, pourtant, est susceptible de légitimation,

On ne précise ni les attributions ni le rayon d'action des agents nouvellement nommés. Néanmoins, on peut dire que dès le début, les contrôleurs civils sont fixés sur une partie de la tâche qu'ils doivent accomplir. Successeurs des officiers de renseignements, ils sont, cela va sans dire, des agents d'information. Ils prennent, d'ailleurs, une suite : des dossiers, des instructions, des imprimés ⁽¹⁾. En outre, étant vice-consuls de France, ils possèdent, naturellement, les attributions de ces fonctionnaires. Ils les ont conservées depuis, mais modifiées à un tel point qu'on peut croire à l'existence d'un droit consulaire spécial à la Tunisie.

Une organisation plus rationnelle est donnée, par la suite, au nouveau service créé. Le 1^{er} février 1887 un arrêté du Résident général fixe le territoire des circonscriptions de contrôle civil; le 22 juillet 1887 une circulaire résidentielle jette un peu de clarté sur les attributions des nouveaux fonctionnaires qu'on vient d'instituer. Leur dénomination véritable n'épouvante plus personne et fait prime sur celle de vice-consul. Le contrôleur civil est avant tout contrôleur civil; il fait fonction de vice-consul, aujourd'hui de consul de France ⁽²⁾.

LES ATTRIBUTIONS DU CONTRÔLEUR CIVIL D'APRÈS LA CIRCULAIRE DU 22 JUILLET 1887 ⁽³⁾. — La circulaire du 22 juillet 1887 est un bien vieux document, assez mal rédigé et quelque peu démodé ⁽⁴⁾. Mais elle reste la pierre fondamentale sur laquelle s'est construit tout l'édifice des contrôles civils. Elle contient les points essentiels qu'il a fallu, par la suite, étendre, développer. On aperçoit vite en l'analysant, les grandes directives de la mission dévolue aux contrôleurs civils :

a) Le contrôleur civil est l'agent d'information du Gouvernement tunisien et plus particulièrement du Résident général. Il doit lui sug-

(1) Le rôle et les attributions des officiers du Service des Renseignements sont définis dans « les Instructions » que le Général commandant en chef le corps d'occupation adressait aux commandants de cercle à la date du 1^{er} juillet 1882) CHAVANNE : *Historique du service des affaires indigènes*, p. 13). Qu'y-a-t'il exactement dans ce document administratif que l'on traite de charte ? Renseignements politiques, religieux, historiques et géographiques, c'est à peu près tout ce nous y avons trouvé. Il y a, il est vrai, la police judiciaire à exercer. Il convient d'ajouter qu'à l'instigation du Ministre Résident, l'autorité militaire surveillait les chefs indigènes. Son ingérence abusive aboutit, d'ailleurs, à l'exclure en 1883 d'un domaine sur lequel elle avait empiété.

(2) Nous ne croyons pas devoir insister sur le Décret du 24 décembre 1886 augmentant le nombre des contrôles civils ni sur les essais de rattachement de cet organisme à une Direction de l'Agriculture et au Secrétariat Général.

(3) Voir pour plus de détails : *Notice sur l'organisation du contrôle civil en Tunisie* (1897).

(4) La circulaire de 1887 ne contient tout au plus que le tiers des attributions du contrôleur civil et le cinquième de la besogne matérielle qu'il accomplit.

gérer les réformes à accomplir et le mettre à même de remplir le rôle que le Gouvernement français lui a confié auprès de S. A. le Bey. Il est vis-à-vis de son chef dans une dépendance étroite. Cette sujétion existe encore aujourd'hui.

b) Le contrôleur civil surveille l'administration indigène. La circulaire donne quelques détails à ce sujet. Les uns sont exacts; d'autres, comme nous le verrons, semblent périmés. Il est regrettable que le contrôle de la correspondance des chefs indigènes, qui forme aujourd'hui la cheville ouvrière des attributions de contrôle, n'apparaisse pas d'une manière plus nette. Le texte qui donne au contrôleur civil cette importante attribution, noyé dans un ensemble hétéroclite, est, en outre, entaché d'une grave erreur. Ce n'est pas sur la demande du contrôleur civil que le contrôle de la correspondance a lieu : c'est automatiquement.

c) Quoique la circulaire résidentielle du 22 juillet 1887 prétende que le contrôleur civil n'administre pas, elle lui accorde, néanmoins, des attributions d'administration directe : état civil, armes et poudre, permis de voyages, autorité sur l'oudjak ou gendarmerie indigène créée uniquement pour les tunisiens, haute police ou coordination de toutes les forces de police fonctionnant dans la circonscription, etc.

d) Le contrôleur civil est un auxiliaire de la colonisation française. Il prête son concours aux divers services techniques créés en vue de satisfaire aux besoins des colons installés en Tunisie, en particulier, à ceux de l'Agriculture, du Commerce et des Travaux publics. Il renseigne ses administrés sur leurs droits et leurs obligations. Recevant le *Journal Officiel Tunisien* et parfois le *Journal Officiel Français*, il est à même de les informer avec toute la précision voulue. Il leur recommande la plus entière prudence dans l'achat de propriétés aux indigènes et les incite à ne s'établir dans la Régence qu'avec un certain capital.

La circulaire de 1887 présente une certaine originalité sur un point particulier. Elle nous apprend que le contrôleur civil doit non seulement soutenir les colons, mais s'attacher à éviter les difficultés qui peuvent s'élever entre eux et les tribus indigènes.

Le résultat cherché est-il obtenu ? Nous croyons que non. On veut donner au contrôleur civil un rôle d'arbitre, en faire le point de contact entre deux races, deux mentalités. Il ne peut, certes, qu'être flatté de cette mission d'apôtre. Mais on oublie une chose : c'est que tous les conflits d'intérêts entre français et indigènes sont de la com-

pétence de la juridiction française. Le contrôleur civil est un arbitre. Où est donc le compromis ? Et si le contrôleur civil n'arrive pas par ses conseils à mettre l'accord parmi ses administrés, qui empêche les avocats de critiquer sa conduite devant les tribunaux, en audience publique ?

CHAPITRE III

L'extension des attributions du contrôleur civil

Depuis la circulaire du 22 juillet 1887, les attributions du contrôleur civil ne font qu'augmenter. Il en est ainsi aussi bien des fonctions de contrôle que de celles d'administration directe. Nous allons insister sur ces deux points :

a) DÉVELOPPEMENT DES FONCTIONS DE CONTRÔLE ET DE SURVEILLANCE.

— Les fonctions de contrôle et de surveillance du contrôleur civil acquièrent plus d'ampleur à la suite de trois faits qu'il importe de signaler :

1° Le développement des attributions du caïd. Ce phénomène apparaît, d'une manière très nette, en matière d'impôts directs. Les réformes que comporte l'établissement du Protectorat ne peuvent s'effectuer que grâce à l'établissement de taxes nouvelles et à la transformation des anciennes redevances d'origine beylicale ou coranique.

A la medjba, impôt de capitation, à laquelle échappent les étrangers européens, les citoyens et sujets français, est substituée une taxe personnelle ou istitan frappant, sans exception, toutes les personnes de sexe masculin habitant la Tunisie. Le caïd a, par cela même, vu son champ d'action s'étendre aux algériens qui échappaient jusqu'alors à son emprise. On vient, d'autre part, d'ajouter à l'istitan une contribution personnelle d'Etat, redevance due par les privilégiés de la fortune, à quelque race ou religion qu'ils appartiennent, amorce d'un impôt sur le revenu.

Les anciens impôts fonciers sont, en principe, conservés : kanoun des dattiers et des oliviers, khodor de Djerba. Certains sont étendus. La taxe des mradja, due par les caïdats de Sfax et du Cap Bon, devient le kanoun des mradja, appliqué à toute la Tunisie. L'achour ou dîme des céréales, ne frappant autrefois que les plantations de blé et d'orge, s'étend, aujourd'hui, à une multitude de cultures similaires. Enfin, de nouveaux impôts sont créés : taxe sur le bétail, sur les revenus agricoles de la vigne, sur les terres non mises en valeur, etc.

2° La création d'institutions dont le caïd est, soit l'agent d'exécu-

tion, soit l'agent de contrôle. Trois matières administratives nouvelles ont été ouvertes à l'activité de ce fonctionnaire depuis l'établissement du Protectorat. Trois progrès, essentiels d'ailleurs, ont transformé les mœurs locales indigènes :

a) On a appelé les Tunisiens à la vie publique. Parallèlement aux assemblées françaises, des organisations similaires, réservées aux indigènes, fonctionnent en Tunisie. Elles se développent plus tardivement, mais une véritable parité finit par s'établir entre ces deux sortes d'institutions : Chambres d'Agriculture ou de Commerce Indigènes, Sections tunisienne des Chambres Mixtes, Section Indigène du Grand Conseil... les habitants de la Tunisie peuvent faire entendre leur voix et collaborer au Gouvernement de la Régence.

b) On a englobé, d'autre part, les agriculteurs tunisiens, dans des Sociétés de Prévoyance qui, grâce aux centimes additionnels perçus et aux subventions gouvernementales, effectuent des prêts de campagne, des prêts de semences ou des prêts hypothécaires. (Décrets des 20 mai 1907, 17 juin 1913 et 25 août 1923).

Il existe une société de ce genre dans chaque caïdat. Peuvent en faire partie les cultivateurs indigènes inscrits à l'un des rôles de l'achour, du kanoun, du khodor. Un arrêté du Premier Ministre peut la subdiviser en sections locales comprenant un ou plusieurs cheikhs. Chacune de ces sections est représentée par un comité composé de cheikhs, dont l'un est président, et de deux agriculteurs désignés après avis d'un certain nombre de fonctionnaires, dont le contrôleur civil. Un notaire tient gratuitement les écritures. Quant à la société, elle est administrée par un conseil dont le président est le caïd, les membres, un délégué du Directeur général des Finances et les présidents des comités des sections locales.

A Tunis, siège une conseil de contrôle des Sociétés indigènes de Prévoyance. Cette institution comprend, depuis sa dernière réorganisation, les quatre Directeurs généraux : Intérieur, Finances, Agriculture, Travaux publics, le premier comme président, les autres comme membres.

La Tunisie, pays sec, est exposée, par sa situation géographique, à la disette. Des prêts de subsistance sont souvent accordés aux fellahs tunisiens, ainsi sauvés des affres de la faim.

c) On a enfin créé un état civil indigène tenu par les cheikhs et les notaires, contrôlé par le caïd, et dont les registres sont centralisés, à la fois, au caïdat et à la Direction générale de l'Intérieur. (Décret

du 28 octobre 1908, successivement étendu à tout le territoire tunisien).

3° L'apparition d'un parti libéral tunisien, dont les membres sont connus sous le nom de destouriens. Ce parti, dont le programme comporte des réformes parfois judicieuses ⁽¹⁾, s'est malheureusement laissé entraîner à faire de l'opposition à la domination française. Ses collusions avec des hommes d'Etat étrangers et, dit-on, avec les membres du parti communiste français, n'ont pu que faire reculer l'heure de la libération des indigènes. Composé de jeunes bourgeois tunisiens, il est apparu, aux yeux de nos dirigeants, plutôt comme une coalition d'appétits que comme un parti sincère de réformes ⁽²⁾.

Il a fallu lutter, par l'intermédiaire des chefs indigènes, contre sa propagande qui, à un moment donné, avait pris une certaine ampleur, et même éviter que les caïds, khalifats et cheikhs ne versent eux-mêmes dans les nouvelles doctrines.

Sur un point seul, les attributions du caïd se trouvent diminuées. Leurs fonctions judiciaires, d'abord incertaines, sont, par la suite, déterminées et, à l'heure actuelle, leur compétence est nettement délimitée. Leurs pouvoirs, en tout cas, ont subi, en cette matière, une régression certaine.

b) DÉVELOPPEMENT DES FONCTIONS D'ADMINISTRATION DIRECTE. — En tant qu'administrateur direct, le contrôleur civil a également vu augmenter ses attributions aussi bien en profondeur qu'en surface.

Le nombre des Français s'accroissant en Tunisie, par suite des naissances et des naturalisations, les fonctions consulaires du contrôleur civil n'ont pris que plus d'ampleur. En dehors de nos compatriotes, le développement de la population européenne ne peut que rendre plus importante la fonction d'administrateur direct du contrôleur civil, car, comme nous le verrons, cette population échappe à l'emprise administrative du caïd.

D'autre part, une foule de décrets et d'arrêtés, où son nom revient à chaque ligne, chargent le contrôleur civil d'une besogne administrative particulièrement absorbante. Des œuvres de longue haleine

(1) Par exemple : l'instruction obligatoire, la suppression du khamessat. L'idée d'une constitution n'est pas mauvaise en elle-même. Elle a été défendue par un grand juriste, M. Berthelemy. Dans la Régence, le parti socialiste en est partisan. Rodd Balek se montre adversaire d'un changement de régime (*La Tunisie après la Guerre*, p. 83).

(2) Nous parlons du destour objectivement, en nous plaçant au point de vue de l'administration; nous réservons, bien entendu, notre opinion personnelle.

lui sont imposées : délimitation des circonscriptions administratives, des terres collectives et du domaine privé de l'Etat.

Des organismes particuliers, Chambres d'Agriculture, Chambres de Commerce, Chambres Mixtes, Chambre des Intérêts Miniers, se créent, groupant les intérêts des Français habitant la Tunisie. En même temps, une représentation de la colonie française s'improvise, grâce au libéralisme des dirigeants. Conférence Consultative ou Grand Conseil, c'est un Parlement au petit pied qui siège à Tunis avec ses polémiques, ses discours et ses agitations de séances. Le contrôleur civil entre en contact avec ces nouvelles assemblées. Il est chargé de procéder aux élections, assiste à certaines séances des Chambres d'intérêts économiques, prend connaissance des délibérations et formule ses observations sur les vœux émis.

Malgré l'existence de Sociétés de Prévoyance, un Office public de crédit agricole est institué, spécialement destiné aux agriculteurs tunisiens et, chose étrange, le caïd n'intervient pas dans les opérations de prêts effectués par cet établissement public. Seul, le contrôleur civil est compétent en cette matière.

La lutte contre le nomadisme destructeur se poursuit, menée par le Gouvernement du Protectorat d'une manière lente mais sûre. La fixation des indigènes au sol, la canalisation de la transhumance, la lutte contre les sauterelles, la question des eaux, trouvent le contrôleur civil à même de fournir son concours précieux.

L'après-guerre, à son tour, réalise une véritable poussée bureaucratique : naturalisations automatiques ou volontaires, constitutions des dossiers de pensions, pupilles de la Nation, augmentation effarante du nombre des certificats de vie, etc.

Des assemblées d'un ordre particulier apparaissent après un long néant de vie locale. Ce sont les Conseils de Caïdat et les Conseils de Région. Leur mission essentielle est de renseigner l'administration active, de faire entendre la voix du peuple aux techniciens trop souvent renfermés dans leurs calculs et dans leurs chiffres. Les contrôleurs civils se tiennent en contact étroit avec ces nouvelles assemblées aux opérations électorales desquelles ils sont intimement liés, et parfois les président, comme c'est le cas pour les Conseils de Région, institutions qui ont acquis une certaine importance.

La Région, sans être tout à fait une personne morale, possède un budget qui n'apparaît pas, d'ailleurs, d'une façon bien distincte. Quant au caïdat, il n'est, en principe, qu'une circonscription territoriale, tout comme le contrôle civil, mais peut, depuis quelques

années, être doué d'une certaine personnalité administrative, entendue au sens large, qui semble comme l'amorce d'un changement de régime, le prélude d'une création de communes rurales correspondant aux communes mixtes d'Algérie.

Les Directions générales, de leur côté, lancent des tentacules à l'intérieur de la Régence. Un grand nombre de fonctionnaires français remplissent, dans les diverses localités de la Tunisie, une mission administrative bien déterminée : ingénieurs principaux, ingénieurs, conducteurs, agents techniques; inspecteurs primaires, directeurs régionaux, instituteurs; inspecteurs des Finances, receveurs de l'Enregistrement, contrôleur des divers impôts; inspecteurs, receveurs ou facteurs-receveurs des Postes; inspecteurs de l'Agriculture, conseillers agricoles, etc. Leur liste est trop longue pour qu'on puisse songer à une énumération complète.

La création des contrôles civils n'a pas pour effet de diminuer l'autonomie des Directions générales. Il n'y a pas de décentralisation, au sens direct du mot. Néanmoins, des contacts, soit personnels, soit administratifs, que nous étudierons plus tard, s'imposent entre les contrôleurs civils et les agents des diverses administrations centrales.

Rien n'empêche, d'ailleurs, les Directions générales de se servir du contrôleur civil. Elles le font assez souvent soit lorsqu'elles n'ont pas d'agents locaux à qui s'adresser, soit lorsque les intérêts des administrés s'opposent à ceux de leur service. Dans tous les cas, le contrôle civil est, pour elles, un lieu de publicité.

Certaines fonctions sont attribuées au contrôleur civil, puis lui sont retirées. En matière de justice française, cet agent n'apparaît que comme un fonctionnaire de transition.

La France ne peut faire disparaître directement les tribunaux consulaires, ayant pris l'engagement de respecter les capitulations par l'article 4 du traité du 12 août 1881. Elle y arrive pourtant et le détour employé reste comme un chef-d'œuvre de la perspicacité et de la ténacité de l'esprit français dans la mise en œuvre du Protectorat. Le 1^{er} novembre 1884, le dernier tribunal consulaire disparaît, laissant place nette à la juridiction française. Celle-ci se développe progressivement mais lentement. Un, puis deux tribunaux de première instance sont créés. Les justices de paix se multiplient. Elles ont la compétence étendue attribuée aux institutions semblables d'Algérie par le décret du 19 avril 1854 et se divisent en trois catégories. Les unes sont régulières et ressemblent à celles de France. Les autres

sont foraines. La justice y est rendue par un juge de paix voisin qui s'y transporte une fois par mois, en audience foraine. D'autres sont provisoires et c'est le contrôleur civil qui fait fonction de juge de paix.

Ces derniers organismes sont créés par le décret français du 29 octobre 1887. La dénomination qu'on leur donne indique leur caractère. Ils doivent durer jusqu'à l'installation de véritables justices de paix. Un arrêté résidentiel détermine l'étendue de leur ressort. Les attributions du ministère public sont remplies par le commandant de la brigade ou le chef de poste de gendarmerie; celles du greffier et de l'huissier, par le secrétaire du contrôle civil. Les fonctions de juge de paix provisoire entraînent évidemment, pour le contrôleur civil, celles d'officier de police judiciaire ⁽¹⁾.

Nombreuses au début, ne fonctionnant plus avant guerre que dans le contrôle civil de Maktar et les annexes de Djerba et de Tozeur, ces justices de paix disparaissent bien vite. La qualité de notaire du contrôleur civil et surtout ses attributions administratives s'opposent à ce qu'il exerce, en même temps, les fonctions de juge de paix à l'égard des ressortissants des tribunaux français.

Le contrôleur civil a donc servi, en matière judiciaire, d'organe transitoire. Il a permis aux justiciables français et étrangers d'attendre le développement normal de la juridiction française. Nous formulons, néanmoins, quelques réserves sur la suppression hâtive des justices de paix provisoires. Celles-ci n'ont été souvent remplacées que par des audiences foraines au grand dam des justiciables qui n'ont plus la justice à leur portée. Les juges de paix, en Tunisie, sont vaincus par la distance beaucoup plus que par le travail qui est, d'ailleurs, considérable. Un exemple fait mieux saisir la situation. Le juge de paix du Kef a des justiciables au Bargou, à deux cents kilomètres de sa résidence. En France, une distance pareille serait un rayon de Cour d'Appel. Aussi arrive-t-il souvent que des successions d'Algériens attendent pendant trois mois le déplacement de ce magistrat français.

(1) LAGRANGE et FONTANA, t. I, p. 115.

TITRE II

CARACTÈRE DES ATTRIBUTIONS DU CONTRÔLEUR CIVIL ET NATIONALITÉ DE SA FONCTION

Nous passerons en revue, dans deux chapitres différents, d'abord le caractère des attributions du contrôleur civil, ensuite la nationalité de sa fonction.

CHAPITRE I

Caractère des attributions du contrôleur civil

LES TROIS SORTES D'ATTRIBUTIONS DU CONTRÔLEUR CIVIL. — De l'évolution que nous venons de parcourir, il résulte que le contrôleur civil remplit trois sortes d'attributions :

1° Il contrôle les autorités indigènes, tenant cette fonction de la circulaire du 22 juillet 1887 elle-même.

2° Il administre directement soit toute la population, soit une partie d'entre elle, en vertu de décrets beylicaux et d'arrêtés résidentiels, ministériels et directoriaux.

3° Enfin, il est consul de France. Tout en étant pays de protectorat, la Tunisie reste, en principe du moins, étrangère à la Métropole.

Dans le premier cas, le contrôleur civil n'administre pas; il contrôle, surveille les chefs indigènes et les communes. Il leur donne des conseils, prend connaissance de leur correspondance. Parfois, son intervention s'impose, en cas de difficulté. Coopérer est certainement un excellent moyen de surveiller.

Dans le second cas, le contrôleur civil agit directement ou par délégation permanente du Gouvernement tunisien. Il opère lui-même et n'a plus de conseils à donner. Les fonctionnaires locaux indigènes n'interviennent plus dans l'opération administrative sinon pour fournir les renseignements qu'on leur demande.

Quant aux attributions consulaires, elles présentent un caractère spécial dans ce pays, étranger en principe, en fait soumis à une étroite domination française. Aussi ont-elles paru quelque peu bizarres à certains esprits et un mouvement s'est depuis longtemps dessiné pour leur suppression.

DISTINCTION DES FONCTIONS DE CONTRÔLEUR CIVIL ET DE CONSUL DE FRANCE. — Dans l'exercice des trois sortes d'attributions qui lui sont

dévolues, le contrôleur civil ne remplit, en définitive, que deux fonctions :

1° Il est contrôleur civil. A ce titre, il contrôle les autorités indigènes, exécute les décrets beylicaux, les arrêtés résidentiels, les documents réglementaires émanant des hauts fonctionnaires qui se trouvent à la tête des administrations tunisiennes.

2° Il fait fonction de consul de France, fonction d'ordre accessoire, certes, mais à distinguer de celle de contrôleur civil, à plusieurs points de vue.

Quoique le Protectorat tende à devenir une fiction, il convient de séparer les deux fonctions réunies dans une même personne, celle de contrôleur civil et celle de consul de France.

1° Le contrôleur civil, agissant en tant que consul de France, applique strictement les lois françaises, telles qu'elles sont votées par le Parlement de la Métropole. Point n'est besoin d'un décret beylical pour leur introduction en Tunisie. Ainsi, la loi des Finances établissant en France le double décime s'est trouvée, de plano, applicable en Tunisie aux taxes perçues en vertu du tarif des chancelleries, sans qu'il y eut besoin d'un acte du législateur local. Au contraire, en tant qu'administrateur de la Régence, le contrôleur civil est chargé d'appliquer cet ensemble de décrets et d'arrêtés qui constituent la législation tunisienne et qui émanent soit du Souverain, soit de ses Ministres ou de ses Directeurs généraux.

2° Les services de nationalité française créés en Tunisie, parmi lesquels se trouvent les fonctions confiées par la France à ses agents consulaires, créent un contentieux français dont la compétence appartient au Conseil d'Etat. Les actes de contrôle civil, au contraire, ne peuvent appartenir qu'au contentieux tunisien, si celui-ci est assez développé pour les englober.

Il n'y a là, d'ailleurs, qu'une différence d'ordre théorique, le contrôleur civil étant, d'après nous, couvert par son chef hiérarchique, le Résident général, et un recours gracieux à ce dernier constituant le meilleur des pourvois contre les actes, discrétionnaires ou non, de son subordonné ⁽¹⁾.

(1) En ce qui concerne les services français fonctionnant en Tunisie, il n'y a pas protectorat mais annexion. L'Etat français étant seul mis en cause, le Conseil d'Etat, juge de droit commun en matière administrative, est compétent. Les services tunisiens dépendent d'un contentieux tunisien, très restreint, d'ailleurs, jugé suivant la nationalité du plaignant soit par les tribunaux français soit par les tribunaux tunisiens sauf dérogations spécifiées dans décrets beylicaux. Mais si la nationalité du fonctionnaire, en l'espèce le contrôleur civil, n'intervient nullement pour trancher la question de compétence quand il s'agit d'une faute de service (question de ravitaillement), il en est autrement quand il s'agit d'un fait personnel (mauvais traitements).

3° Enfin, la terminologie employée dans les actes administratifs tunisiens et les actes consulaires français, n'est pas la même. Dans le premier cas, le contrôleur civil porte uniquement son titre habituel. Dans le second, la formule employée est la suivante : « Le contrôleur civil faisant fonction de consul de France », à laquelle on ajoute, parfois, les termes « et de notaire » ou encore « et d'officier de l'état civil », selon qu'il s'agit de recevoir un acte notarié ou un acte d'état civil de la compétence du consulat.

. **PEU D'IMPORTANCE DE LA DISTINCTION DES FONCTIONS DE CONTRÔLEUR CIVIL ET DE CONSUL DE FRANCE.** — Les différences que nous venons de relever sont loin d'être essentielles et fondamentales. La première semble, au premier abord, présenter une certaine importance, mais il suffit de l'étudier de près pour s'apercevoir qu'elle se résume à peu de chose. Le contrôleur civil, au point de vue consulaire, est soumis à son chef hiérarchique, le Résident général, dont la politique assimilatrice ne fait aucun doute. Les imprimés que ce dernier fournit à ses subordonnés, en particulier ceux concernant le recrutement français et algérien, excluent le titre de consul. On n'y voit que les termes « contrôleur civil » et « maire ». Cette matière administrative dépend pourtant d'une chancellerie établie près de la Résidence générale et constitue bien l'une des attributions de nos consuls en pays étranger. Ajoutons que tous les actes passés dans les contrôles civils, même s'ils sont de nature consulaire, sont transcrits sur un même registre, le registre des actes administratifs. Le traitement du contrôleur civil est payé par le budget tunisien mais, en revanche, ce dernier absorbe tous les droits de chancellerie, et il est loisible au Directeur général des Finances, fonctionnaire d'une administration tunisienne, de donner à ses agents des instructions sur la comptabilité consulaire française. Au surplus, le Parlement français et le Président de la République ne sont-ils pas des législateurs tunisiens ? N'est-ce pas en vertu d'une loi française que le contrôleur civil délivre, à ce seul titre, les certificats d'origine, alors que ces documents sont dressés par les consuls dans les autres pays étrangers ⁽¹⁾ ? Et même quand le Gouvernement français ne légifère pas en matière tunisienne, son action n'est-elle pas toujours présente, en vertu de

(1) Un contrôleur civil mû par des sentiments d'animosité croit devoir, sans raison bien plausible et contrairement à tous les précédents, refuser un certificat d'origine à un israélite tunisien. Y a-t-il contentieux français ou contentieux tunisien ? Evidemment français quoique le contrôleur civil ne signe pas le document en tant que consul. Mais il n'en reste pas moins vrai qu'il y a, dans ce cas, fonction confiée par la France à ses agents consulaires,

l'article 1^{er} de la Convention de La Marsa, qu'il ne faut jamais oublier ? C'est bien S. A. le Bey qui signe les décrets, mais c'est le Résident général qui les rédige.

DIFFICULTÉ DE LA DISTINCTION DES FONCTIONS DE CONTRÔLEUR CIVIL ET DE CONSUL DE FRANCE. — Il convient d'ajouter que les opérations administratives auxquelles se livre le contrôleur civil sont parfois complexes. La distinction entre les fonctions proprement dites de contrôleur civil et celles de consul de France, semble alors difficile à établir. Nous sommes en présence d'un fonctionnaire double en une seule personne, délivrant, parfois, à un même intéressé, deux documents à deux titres différents. Ainsi, un certificat de vie pour pensionné de guerre, acte de consulat, ne va pas, si l'intéressé est illettré, sans une quittance administrative, acte de contrôle civil. Le contrôleur civil remplit souvent les mêmes fonctions, agissant de deux manières différentes. Il tient deux états civils; l'un à titre tunisien : l'état civil général; l'autre à titre consulaire : l'état civil français. Il légalise les signatures des particuliers, suivant les cas, soit à titre de contrôleur civil, soit à titre de consul de France.

TRANSFORMATION DU DROIT CONSULAIRE FRANÇAIS EN TUNISIE. — Il y a lieu, tout de même, d'insister quelque peu sur les différences générales existant entre le droit consulaire français appliqué en Tunisie et celui qui a cours dans les autres pays étrangers, nous réservant d'étudier, dans les attributions d'administration directe, les particularités propres à chacune des opérations administratives que nous sommes obligés d'appeler consulaires :

1° Les contrôleurs civils faisant fonction de consul de France ne sont, à ce dernier point de vue, en aucune façon indépendants du Résident général qui reste leur chef. Il ne faut pas oublier que ce dernier est, en Tunisie, le dépositaire des pouvoirs de la République Française et a seul le droit de communiquer directement avec le Gouvernement français (art. 2 et 3 du Décret français du 23 juin 1885). Le Résident général ne s'est, d'ailleurs, jamais fait faute de donner à ses subordonnés des instructions en matière consulaire. Il a même fait procéder à des vérifications de minutes dans leurs archives. Une opération de ce genre a été confiée, en 1891, au consul de France dirigeant la chancellerie établie auprès de la Résidence générale.

Au contraire, dans les autres pays étrangers, les consuls de France sont des agents soumis directement au Ministère des Affaires Etrangères. Ils dépendent bien, à un certain point de vue, du chef de la mission diplomatique, mais ce lien, un peu lâche, ne se fait sentir

qu'en ce qui concerne les relations entre le consul et les autorités gouvernementales de l'Etat étranger. Il n'existe aucune ressemblance entre la soumission du contrôleur civil vis-à-vis du Résident général et la dépendance du consul à l'égard du chef de la mission diplomatique.

2° Les contrôleurs civils ne sont pas, comme d'ailleurs certains consuls, assistés d'un chancelier. Ce titre n'existe pas dans les statuts de la fonction. Ils ont, néanmoins, des collaborateurs dans la personne de leurs suppléants, secrétaires et commis et ceux-ci, quand ils sont chefs de poste, peuvent, en l'absence du contrôleur civil, établir et signer les actes consulaires.

C'est, du moins, ainsi que les choses se passent. La circulaire résidentielle du 8 juillet 1896, rendue en application de l'article 46 de l'ordonnance du 20 août 1833, est tombée en désuétude. Les contrôleurs suppléants et les secrétaires pouvant être appelés accidentellement ou pendant un certain temps à remplir des fonctions consulaires ne demandent plus de délégation au Résident général.

Le Bureau des contrôles civils exige rigoureusement, à juste raison d'ailleurs, la présence continue d'un contrôleur civil, d'un suppléant ou d'un secrétaire à chaque siège de contrôle civil. Mais il est difficile de nier que, parfois, sur l'ordre même du Résident général, des simples commis de contrôle civil aient signé des actes notariés, le contrôleur suppléant ou le secrétaire n'ayant pas l'âge de vingt-cinq ans. Pendant la période de guerre, de 1914 à 1918, des interprètes de contrôle civil, fonctionnaires de nationalité tunisienne, auraient dressé des actes consulaires français !

3° Les contrôleurs civils ne font pas partie de la carrière consulaire. Aucune assimilation n'est possible, à l'heure actuelle, entre eux et les consuls de France. Ce sont des administrateurs locaux ayant accessoirement dans leurs attributions, les fonctions consulaires. Ils dépendent, néanmoins, du Ministère des Affaires Etrangères. Leur nomination et leur révocation ne peut d'ailleurs avoir lieu que par décret du Président de la République.

4° Les règles relatives à l'admission, à l'installation, la fin de mission et les immunités des consuls dans les pays étrangers, n'ont aucune raison d'être en Tunisie, pays soumis au protectorat de la France et dont la souveraineté a été absorbée par celle de la Métropole. La question s'est, d'ailleurs, posée pour le bénéfice des immunités douanières et celles-ci ont été refusées aux contrôleurs civils par la circulaire résidentielle du 25 avril 1887,

5° Les attributions consulaires des contrôleurs civils diffèrent quelque peu de celles des consuls. Tandis que ces derniers sont des agents d'observation du Gouvernement français, les contrôleurs civils paraissent plutôt être les agents d'information du Résident général qui, lui, est le véritable agent d'observation de la République française en Tunisie.

Par contre, les contrôleurs civils, comme les consuls, sont des agents d'exécution. Mais certaines attributions que ces derniers exercent à l'étranger en vertu de leur titre consulaire, sont remplies en Tunisie par les contrôleurs civils, en tant qu'autorité locale : par exemple, la protection de nos compatriotes auprès des chefs indigènes. Que de différences, d'autre part, nous apparaissent quand on entre dans les détails de la fonction : immatriculation des Français, notariat, légalisation de signatures, comptabilité consulaire, expulsions, état civil, etc., tout ou presque tout diffère.

La Tunisie, si on veut encore l'admettre dans le rang des Etats étrangers, est-elle un pays hors chrétienté ? La question est encore discutée à l'heure actuelle et l'on peut citer des jugements de tribunaux français qui traitent cette malheureuse contrée de pays de capitulations, oubliant sans doute que celles-ci sont, en fait, supprimées. Il est à peine besoin de dire que non seulement les fonctions judiciaires des consuls de France dans les pays hors de chrétienté, mais même celles qu'ils exercent en pleine Europe, ne sont plus de la compétence des contrôleurs civils, la création de tribunaux français pourvus d'auxiliaires de la justice ayant résolu ce problème. Pourtant, une question malheureuse, celle des expulsions, rappelle parfois aux intéressés que la Tunisie est un pays soumis à un régime exceptionnel ⁽¹⁾.

Les consulats français subsistent donc en Tunisie. Leur triomphe, dans la lutte menée pour leur extinction, est remarquable sur un point. Une question qui a été âprement discutée à son heure est celle de savoir si les actes consulaires sont soumis aux impôts du timbre et de l'enregistrement.

La lettre résidentielle du 10 juin 1898, adressée à Messieurs les contrôleurs civils, semble ne laisser aucun doute à ce sujet. En effet, ces actes, par cela même qu'ils se trouvent établis en Tunisie, sont soumis aux lois territoriales et ne peuvent, en aucun cas, bénéficier

(1) Le parti socialiste et Rodd Balek lui-même contestent au Résident Général le droit d'expulsion.

de la fiction de l'exterritorialité. La dispense accordée aux actes venant de France ou de l'étranger ne les concerne pas.

Cette thèse est, d'ailleurs, consacrée par l'article 22 de la convention diplomatique du 28 septembre 1896 entre la Tunisie et l'Italie, qui porte que les actes passés dans les consulats italiens en Tunisie et dans les consulats français en Italie dans l'intérêt des sujets tunisiens sont soumis au timbre, à l'enregistrement et à toute formalité en usage dans les pays où ils doivent recevoir leur exécution.

Mais en matière d'enregistrement, la prudente lettre du Directeur des Finances du 14 juin 1898 au Directeur des Contributions diverses à Tunis, atténue, quelque peu, les rigueurs du principe que nous venons d'énoncer. Les chanceliers ou agents consulaires sont sans doute tenus de soumettre leurs actes à l'enregistrement dans les cas prévus par le décret organique régissant cette matière, mais les receveurs de l'Enregistrement ne doivent percevoir de taxes que sur les expéditions des actes présentés par les parties à la formalité. Les agents du fisc tunisien ont bien le droit de se faire communiquer les pièces contenues dans les archives des consulats, mais ils ne peuvent exercer cette prérogative que sur autorisation préalable du Directeur général des Finances, et il leur est recommandé de s'abstenir de relever les amendes auxquelles pourraient donner lieu les actes consulaires ou leurs expéditions. Ils doivent signaler simplement à leur supérieur hiérarchique les contraventions qu'ils peuvent constater. En fait, les agents des Finances ont fort bien compris le sens des instructions qui leur étaient adressées. Ils se gardent, le plus possible, d'intervenir en matière consulaire.

LE RÔLE ESSENTIEL DU CONTRÔLEUR CIVIL. — Pour nous, la fonction principale du contrôleur civil, celle qui domine les autres et qu'il ne faut jamais perdre de vue, est celle de délégué et d'informateur du Résident général. A ce point de vue, le contrôleur civil peut se considérer comme un agent du pouvoir central, mais non comme un fonctionnaire d'autorité. Il est, d'après nous, autre chose. Il fait corps avec le Résident général : c'est une émanation de ce dernier ⁽¹⁾.

Dans tous les actes de sa fonction, il est tenu de se conformer aux instructions résidentielles même en matière consulaire, où son indépendance n'est nullement affirmée. En revanche, il est couvert par

(1) La meilleure preuve en est fournie par la circulaire du 22 juillet 1887. Les attributions d'un agent administratif de l'ordre du contrôleur civil auraient dû être réglementées au moins par un arrêté résidentiel. Au fond, le Résident Général n'a fait que donner des instructions à un autre lui-même.

son supérieur hiérarchique et n'encourt, en général, d'autre responsabilité qu'une responsabilité disciplinaire, très grave d'ailleurs, si on considère que les contrôles civils en Tunisie constituent une carrière fermée. On peut être assuré qu'un contrôleur civil qui a mécontenté son chef est un homme fini, administrativement parlant.

Le Résident général impose à ses subordonnés des obligations très strictes. Ils ne doivent correspondre qu'avec lui et ne peuvent répondre aux demandes de renseignements émanant d'autres administrations que par son intermédiaire. Toute la correspondance provenant des diverses Directions générales et destinée au contrôleur civil est adressée directement par le Résident général à ce dernier. Ce n'est pas le Directeur général des Finances ou de l'Instruction publique qui écrivent au contrôleur civil, c'est le Résident général. Mais, comme en réalité, la lettre provient d'une autre source, elle porte à la suite de son numéro d'enregistrement, la mention Finances ou Instruction, qui en indique la provenance et qu'on reproduit dans la réponse qui est adressée, comme de juste, au Résident général.

Ce dernier ne permet qu'exceptionnellement au contrôleur civil de correspondre directement avec les autres administrations et seulement quand les besoins du service l'exigent. Nous verrons, en étudiant les attributions d'administration directe, quelques exemples de ce libéralisme assez limité.

Les contrôleurs civils enfreignent parfois les instructions reçues et la correspondance avec les administrations centrales reprend de temps à autre. Mais toujours, des circulaires résidentielles sont venues mettre un terme à ce mouvement dès qu'il prenait une certaine ampleur.

Cette sévérité, à notre avis excessive, peut facilement être tournée. Rien n'empêche, en ce siècle d'automobile, un contrôleur civil d'aller faire antichambre dans une Direction quelconque. D'autre part, les conversations téléphoniques, qui solutionnent tant de questions administratives, ne peuvent guère être réglementées.

A quoi est due l'étroitesse de ce procédé administratif ? Certes, la raison essentielle en est la suivante : Le contrôleur civil est l'homme du Résident général, son informateur particulier, son bras droit. Mais il ne faut pas oublier, d'autre part, que le délégué de la République française en Tunisie n'a de contact avec les habitants de la Régence que par l'intermédiaire des Directeurs généraux et des contrôleurs civils. Jamais un caïd ne correspond avec lui et, quant à cette multitude de petits fonctionnaires, instituteurs, postiers, douaniers, etc.,

qui sont les soldats de l'armée bureaucratique, ils ignorent le Résident général, administrativement parlant, et ne voient en lui qu'un personnage représentatif.

Pour se documenter, le Résident général n'a d'autre ressource que de s'adresser soit aux Directeurs généraux, soit aux contrôleurs civils. Quelle est la valeur respective des deux sources d'information auxquelles il est en mesure de puiser ? Les renseignements fournis par les Directeurs généraux sont de seconde main et ont parfois un caractère étroit dû à un point de vue trop technique. Le contrôleur civil, au contraire, est sur place. Sa culture générale, ses contacts divers lui donnent une vue d'ensemble de la situation. Il tient compte, ce que les techniciens ne font pas souvent, du bon sens populaire et de l'intérêt des administrés. Au besoin, rien ne l'empêche de consulter les agents locaux des diverses administrations et de rassembler ainsi une documentation abondante qui lui permettra de renseigner d'une façon exacte et précise, son chef hiérarchique.

Il semble naturel que ce dernier s'adresse de préférence à lui. Cette tendance est d'autant plus marquée qu'aux Résidents généraux diplomates ont succédé des Résidents généraux, anciens préfets. Administrateurs de carrière, ces hauts fonctionnaires veulent administrer. Ils sont jaloux de leur autorité sur leurs subordonnés directs et tiennent par dessus tout à les dominer complètement. Aussi, le service de l'oudjak ou gendarmerie indigène a fini par être transporté du Dar-el-Bey à la Résidence générale. Quand il a fallu créer un Office des Mutilés, organisme administratif sans agents locaux, se servant par conséquent des contrôleurs civils, les bâtiments de la Résidence générale, quoiqu'étriqués, ont été trouvés assez grands pour loger le nouveau service.

Cette concentration de toute la correspondance à la Résidence générale est, comme on le voit, un acte d'autorité, une affirmation légitime de puissance, mais c'est aussi un palliatif qui cache assez mal la façade bureaucratique. Certes, le Résident général est au courant de bien des choses. Il peut retenir certaines affaires importantes et les solutionner lui-même, s'il le juge utile. Mais la vraie réforme n'est-elle pas la reconstitution du Secrétariat général du Gouvernement tunisien ? On pourrait confier cette fonction délicate à un homme rattaché au Résident général non seulement par des liens hiérarchiques, mais par les liens du cœur, un ancien chef de cabinet par exemple, ou encore, ce qui est une solution plus radicale, réaliser l'absorption du Secrétariat général dans le sein de la Résidence gé-

nérale, combler une fois pour toutes cette distance de dix-huit cents mètres qui sépare à la fois les bâtiments et les sentiments, un abîme administratif, a dit justement « La Dépêche Tunisienne ».

Cette fonction de délégué du Résident général, le contrôleur civil l'exerce vis-à-vis de tous les services du Gouvernement tunisien, que ces services aient à leur tête des agents français ou des agents indigènes. Nous aurons donc l'occasion de l'étudier dans les deux parties de notre ouvrage. Mais, il est utile de faire remarquer, dès à présent, que l'attitude du contrôleur civil n'est pas la même à l'égard des fonctionnaires indigènes qu'il doit, sauf exception, surveiller, et à l'égard de leurs collègues français avec lesquels il doit seulement collaborer. Le rapport trimestriel dont parle la circulaire de 1887 et qui devait porter sur la situation politique, l'administration générale, les finances, l'enseignement, les travaux publics, etc., n'existe plus à l'heure actuelle.

CHAPITRE II

La nationalité de la fonction de contrôleur civil

POSITION DE LA QUESTION. — Le contrôleur civil est-il fonctionnaire de l'Etat français ou de l'Etat tunisien ? Cette question délicate a été tranchée, du moins pour l'instant, par le Conseil d'Etat dans l'arrêt « Masselot » du 23 mai 1930.

La haute juridiction administrative française décide que les contrôleurs civils sont fonctionnaires de l'Etat tunisien; ils relèvent du Résident général, sont rémunérés par le budget de la Résidence et n'ont pas droit à pension sur le Trésor français. Un juriste nord-africain, M. Georges Rectenwald, a cru devoir attaquer cet arrêt et, d'une étude faite par lui dans la Revue algérienne, tunisienne et marocaine de législation et de jurisprudence de la Faculté de Droit d'Alger, il résulte que les contrôleurs civils devraient être considérés comme des fonctionnaires de l'Etat français ⁽¹⁾.

Les deux opinions contraires se sont servies de documents identiques : le décret présidentiel du 4 octobre 1884 instituant le corps

(1) Revue 1930, 2, 185. — M. Georges Rectenwald s'élève contre l'existence d'un budget de la Résidence Générale admis par le Conseil d'Etat. Il semble que ce tribunal ait voulu parler d'une partie du budget tunisien. En fait, il existe bien un budget des Résidences Générales échappant à l'opération essentielle de tout budget, au vote des représentants du peuple (Décret du 28 mars 1928, titre III, art. 7, 3^o) mais, en ce cas, le Conseil d'Etat commet une erreur. Le traitement des contrôleurs civils et, sans doute, l'entretien des bâtiments où ils habitent ne sont pas compris dans ce budget.

des contrôleurs civils, et le statut réglementant la situation de ces fonctionnaires.

RAISONS QUI VEULENT QUE LE CONTRÔLEUR CIVIL SOIT FONCTIONNAIRE DE L'ETAT FRANÇAIS. — Le contrôleur civil est fonctionnaire de l'Etat français :

1° Parce qu'il est un agent de surveillance des autorités locales. La mise en œuvre du protectorat comportant l'exercice d'un contrôle permanent sur les actes de l'administration indigène, la fonction exercée par le contrôleur civil ne peut être qu'une manifestation de l'autorité française. Elle a sa source dans la Convention de La Marsa elle-même.

Mais alors, les contrôleurs civils devraient, au moins en tant qu'agents de contrôle, ne recevoir d'instructions que du Résident général. Cela est pourtant matériellement impossible. Le Premier Ministre, dans ses circulaires aux caïds, peut-il ne pas s'occuper de l'action du contrôleur civil sur ses subordonnés ? La séparation entre les domaines respectifs du contrôle et de l'administration est difficile à établir en pratique. Comme nous le verrons, le contrôle des autorités indigènes est une matière complexe. Il comporte des degrés et parfois se confond avec l'administration directe.

2° Parce qu'il est nommé par décret du Président de la République sur proposition du Ministre des Affaires Etrangères. Au premier abord, l'argument paraît solide. Il s'effrite quand on apprend qu'il existe des contrôleurs civils suppléants faisant fonction de chefs de poste, qui ne sont nullement nommés par le Chef de l'Etat et qui, pourtant, remplissent exactement les mêmes attributions que les contrôleurs civils.

3° Parce qu'il relève du Résident général, non de l'autorité beylicale. Mais le Résident général lui-même, qu'est-il ? C'est quelque peu faire une pétition de principe que de ne reconnaître en lui qu'un agent de l'Etat français. Il est aussi souverain de fait, en Tunisie, législateur direct, même en matière tunisienne, comme le prouve l'arrêté instituant la Chambre des Intérêts Miniers. Et puis, n'est-il pas, nominativement, Ministre de S. A. le Bey ? Son traitement est payé par le budget tunisien. Un décret beylical réglemente la question au point de vue budgétaire.

Au surplus, les fonctionnaires relevant du Résident général ne deviennent, par suite de ce fait, ni des agents de l'Etat français, ni des agents de l'Etat tunisien, car alors la question de la fonction publique dans la Régence serait réglée d'une manière uniforme, soit

dans un sens, soit dans l'autre, tous les services administratifs concernant les européens et les indigènes se trouvant sous les ordres du représentant de la France.

4° Parce qu'il fait fonction de consul de France. Mais si on se place à ce point de vue, ses attributions paraissent accessoires et ne peuvent, par conséquent, réagir d'une façon sérieuse sur sa fonction principale. Le receveur des Postes de Zarzis a exercé des attributions consulaires. Personne n'a prétendu que, par suite de ce fait, il cessait d'être fonctionnaire de l'Etat tunisien.

D'autre part, notre droit consulaire s'est singulièrement transformé en Tunisie. Le contrôleur a perdu à peu près toutes les prérogatives que comporte la fonction de consul à l'étranger. D'autres protectorats, comme le Maroc, ont supprimé les consulats français. La Tunisie ne se décidera-t-elle pas un jour à agir de même ?

Enfin, en matière notariale, le contrôleur civil n'a nullement une compétence *ratione personae* comme les consuls de France. Son action s'étend à un territoire, non à un groupe de personnes ⁽¹⁾. Des Italiens, des Indigènes peuvent fort bien s'adresser à lui pour établir un contrat quelconque. Les règles du notariat algérien s'appliquent en Tunisie. Allons plus loin. Quand le contrôleur civil délivre des titres à voie parée, il fait évidemment acte de juridiction. Si on admet l'existence d'une souveraineté tunisienne qu'est-il ou plutôt que devrait-il être exactement ?

RAISONS QUI VEULENT QUE LE CONTRÔLEUR CIVIL SOIT FONCTIONNAIRE DE L'ETAT TUNISIEN. — Le contrôleur civil est fonctionnaire de l'Etat tunisien :

1° Parce qu'il émarge au budget de la Régence. Chaque Etat paie ses agents. L'Etat tunisien donne un traitement aux contrôleurs civils : cela prouve que ceux-ci sont ses fonctionnaires.

Pourtant, est-il bien exact de dire que les contrôleurs civils sont rétribués sur les fonds du budget de la Régence ? Des accords intervenus en 1885 et 1887 entre les Gouvernements français et tunisiens ont réglé leur situation de la façon suivante : Les recettes de chancellerie perçues par ces fonctionnaires font retour au budget local qui, comme contre-partie, s'engage à payer leur traitement. Il résulte de ces accords qu'une partie au moins des frais occasionnés par le fonctionnement des contrôles civils est, en fait, payé par le budget métropolitain. D'autre part, n'y a-t-il pas là une sorte de

(1) C'est la thèse soutenue par Rodd Balek. Il l'applique, lui-même, en pratique. La question est donc résolue dans le domaine des faits.

délégation ? Le Gouvernement tunisien s'est substitué au Gouvernement français. Cela change-t-il le caractère d'une fonction ?

2° Parce qu'il verse pour sa retraite à la Société de Prévoyance des Fonctionnaires tunisiens. Ce fait qui provient, peut-être, d'une erreur, influe considérablement, on le conçoit, sur la condition des contrôleurs civils.

3° Parce qu'il n'existe pas de fonction analogue à celle de contrôleur civil en France. Cet argument est plus sérieux qu'on ne l'a cru. Le contrôleur civil ne peut être un agent administratif mis à la disposition du Gouvernement tunisien par le Gouvernement français, car en dehors de la Régence il n'est plus fonctionnaire.

4° Enfin et surtout parce qu'il ne se contente pas de contrôler. Il administre directement, appliquant journellement des décrets beylicaux, des arrêtés soit ministériels, soit directoriaux. Son chef est bien alors, du moins nominativement, le souverain local, S. A. le Bey. Notre raisonnement se fonde sur ce fait que l'administration, émanation de la souveraineté locale est, en principe, beylicale. Sa nationalité propre est la nationalité tunisienne. Le contrôleur civil peut-il être fonctionnaire de l'Etat français quand il exerce les attributions d'officier de l'état civil tunisien ⁽¹⁾ ?

CONCLUSION. LE CONTRÔLEUR CIVIL, FONCTIONNAIRE MIXTE. — En l'absence de critérium essentiel, on peut considérer le contrôleur civil à la fois comme un fonctionnaire de l'Etat français et comme un fonctionnaire de l'Etat tunisien, car si plusieurs raisons militent en faveur de la première théorie, d'autres, tout au moins aussi importantes, agissent en sens contraire et souvent, ce sont les mêmes causes qui produisent des effets contradictoires.

On peut nous objecter qu'un fonctionnaire ne saurait appartenir à deux Etats différents, car il dépendrait alors de deux souverainetés contraires. L'inconvénient est mince en Tunisie où les pouvoirs réels de S. A. le Bey ont tellement été réduits qu'une nouvelle doctrine se fait jour où l'on nie l'existence d'une souveraineté tunisienne ⁽²⁾. Le point de vue du contentieux n'entre guère en jeu. Il présente tellement peu d'importance dans le domaine de la pratique.

A l'argument strictement juridique, nous répondons que les raison-

(1) Un contrôleur civil, agent français, a pu prêter son concours aux opérations de ravitaillement faites pour le compte du Gouvernement tunisien, sa faute de service engagera exceptionnellement la responsabilité du Bey devant les tribunaux de la Régence. (SOULMAGNON : *Principes du contentieux administratif tunisien*, p. 35).

(2) Voir l'ouvrage de LOUIS AGUESSE : *Souveraineté et Nationalité en Tunisie*.

nements du droit privé ou même du droit public national ne doivent pas être pris en considération dans le domaine du droit international public, où la force brutale et l'astuce règnent en maîtresses. Toutes les combinaisons y sont possibles, même les plus absurdes. La fantaisie des diplomates primera toujours la logique des professeurs.

DEUXIEME PARTIE

LE CONTROLEUR CIVIL, AGENT DE CONTROLE ET DE SURVEILLANCE DES AUTORITÉS ET POPULATIONS INDIGÈNES

Les attributions de contrôle et de surveillance sont encore parmi les plus importantes des contrôleurs civils. Ce sont les plus anciennes, celles qui ont justifié la création de ce fonctionnaire spécial et lui ont donné le nom qu'il porte. Nous allons les étudier en détail dans deux titres :

TITRE I. — *Les autorités contrôlées.*

TITRE II. — *L'exercice du contrôle.*

Mais d'abord occupons-nous de définir le contrôle, terme administratif qui peut prêter à confusion et de dire quelques mots sur la surveillance politique des populations indigènes.

DÉFINITION DU CONTRÔLE. — Le public, peu habitué à l'emploi des termes administratifs tunisiens, a une tendance naturelle à confondre contrôle et inspection. En France, un fonctionnaire inspecté est, en même temps, contrôlé. Les deux termes sont synonymes. En Tunisie, il n'en est pas de même. Les caïds, par exemple, peuvent être inspectés et contrôlés par des fonctionnaires différents.

Nous pouvons relever les différences suivantes entre l'inspection et le contrôle :

1° L'inspection est temporaire; elle dure tout au plus quelques jours. Le contrôle est permanent; il s'exerce toute l'année.

2° L'inspection a lieu dans les bureaux mêmes où l'agent inspecté remplit ses fonctions. Le contrôle s'exerce à distance. Il consiste principalement dans la lecture, le visa et l'annotation de la correspondance administrative. Jamais un contrôleur civil, si ce n'est pour une visite de politesse, n'a pénétré dans les bureaux d'un caïd. En un certain sens, le contrôle est moins brutal que l'inspection. Il semble gagner en durée ce qu'il perd en force.

3° L'inspection ne peut empêcher un acte accompli. Le fonctionnaire inspecté reçoit, sans doute, un réprimande : l'acte ou le fait

administratif n'en existent pas moins. Au contraire, le contrôle est précisément établi pour prévenir un acte ou une opération contraire aux idées fondamentales qui animent le protectorat. Il s'exerce au jour le jour, avant que l'acte ou l'opération s'accomplissent ou, au moins, d'une façon concomitante, de manière à ce que la situation puisse, au besoin, être redressée.

SURVEILLANCE POLITIQUE DES POPULATIONS INDIGÈNES. — Les contrôleurs civils correspondent avec le Résident général par voie de télégramme chiffré, font des rapports mensuels sur la situation politique, sont tenus au courant de tous les mouvements qui agitent le monde islamique, que ce soit en Egypte, au Maroc ou à Moscou. Des extraits de la presse arabe leur sont communiqués.

Le contrôle des confréries musulmanes, si nombreuses en Tunisie, et plus particulièrement de leurs cheikhs, compte parmi les attributions les plus délicates du contrôleur civil. L'historique et les particularités de chacune de ces collectivités ont été établis depuis longtemps. Leur surveillance proprement dite consiste dans les mesures suivantes :

1° Les personnages religieux qui viennent en pèlerinage dans la Régence doivent se présenter, dès leur arrivée, au contrôleur civil. Le Gouvernement tunisien tient à être particulièrement renseigné sur toutes les visites qu'ils rendent.

2° Le contrôleur civil a le droit d'accorder des permis de déplacement aux chefs religieux dans l'intérieur de la Régence, après entente avec le chef de la circonscription dans laquelle ils doivent effectuer leurs ziaras ou pèlerinages. Toutefois, si ce dernier ne consent pas à recevoir de pareils personnages, ce qui arrive assez souvent, il appartient à l'autorité centrale de prendre une décision définitive. Quant aux chefs religieux désireux de se rendre de Tunisie en Algérie, ils sont soumis à la procédure définie par la circulaire N° 13 du 24 août 1921.

Quoique cette réglementation puisse paraître étroite, il n'existe aucune animosité de la part du Gouvernement de la Régence contre les confréries musulmanes. Au contraire, l'entente est parfaite, trop même au dire de certains tunisiens. Les confréries ont été, en général, de notre côté dans la lutte engagée par le Gouvernement du Protectorat contre le Destour. Elles ont justifié leur attitude par des motifs religieux.

Ajoutons que les contrôleurs civils ont le droit de réquisitionner, en cas de troubles occasionnés somme toute par les indigènes, les

forces militaires stationnant sur leur territoire. (Circulaire ministérielle du 12 décembre 1912, B.O. P.P., p. 1870). Les termes de la réquisition paraissent être, d'après les instructions sur le service de place, sacramentels, c'est-à-dire exigibles sous peine de nullité.

TITRE I

LES AUTORITÉS CONTRÔLÉES

Quels sont les fonctionnaires et autorités soumis au contrôle ?

Ce sont les fonctionnaires locaux indigènes de l'ordre administratif et judiciaire, ainsi que les communes qui sont des personnes morales tunisiennes et dont nous nous occuperons dans un paragraphe spécial.

Nous comptons parmi ces fonctionnaires les caïds, kahias, khalifats de classe exceptionnelle, khalifats et cheikhs, d'une part; les cadhis et notaires, d'autre part. Nous y ajouterons également les amins et les imams.

Notons que les caïds sont les supérieurs hiérarchiques des kahias, khalifats et cheikhs et que les cadhis ont une grande autorité sur les notaires. Les amins sont sous la dépendance du caïd. Quant aux imams, ils sont soumis à la fois au caïd et au cadhi. Bien souvent, c'est ce dernier qui est imam. Il suffira donc de contrôler uniquement le caïd et le cadhi pour avoir en mains toute l'administration locale indigène.

Nous sommes obligés, avant d'entrer dans l'étude détaillée des opérations de contrôle, de donner un aperçu des attributions dévolues aux chefs indigènes et aux communes et d'expliquer pourquoi certaine autorités locales tunisiennes échappent à l'action de surveillance du contrôleur civil. Cette matière administrative sera divisée en quatre chapitres :

CHAPITRE I. — *Les caïds et leurs subordonnés.*

CHAPITRE II. — *Les cadhis et leurs subordonnés.*

CHAPITRE III. — *Les fonctionnaires locaux indigènes non contrôlés.*

CHAPITRE IV. — *Les communes.*

CHAPITRE I

Les caïds et leurs subordonnés

ATTRIBUTIONS ADMINISTRATIVES DU CAÏD. — Le fonctionnaire tunisien le plus important à l'intérieur de la Régence est certainement le caïd. Sa compétence, en matière administrative, est générale. Néanmoins, certaines parties lui échappent : le contentieux administratif et les attributions concernant les indigènes spécialement dévolues au contrôleur civil.

Le caïd assure la publication des lois et règlements soit par voie d'affichage, soit par voie de proclamation dans les marchés. Il est président de droit des communes de son territoire, quoique l'article 1^{er} du décret du 30 septembre 1929 semble envisager l'hypothèse contraire, mais en fait il délègue toujours ses attributions à un vice-président français. Il a le pouvoir réglementaire dans les localités non pourvues d'organisation communale. Ses arrêtés, pris sous réserve de l'approbation du Premier Ministre, visent le maintien du bon ordre et assurent l'hygiène et la salubrité publiques. (Décret du 4 août 1915).

Une foule d'attributions administratives d'un ordre secondaire lui sont dévolues : délivrance des passeports aux tunisiens, réception des demandes des pèlerins partant pour La Mecque, embarquement des marins de la Régence, réquisition civile, recensement quinquennal de la population indigène, etc.

Il tient, par l'intermédiaire des cheikhs et des notaires un véritable état civil tunisien, intervient dans les élections des assemblées tunisiennes, parfois aussi dans leur fonctionnement. Le recrutement militaire local est compris dans sa compétence administrative. Il certifie les listes de recensement établies par les cheikhs et préside la commission de tirage au sort qui siège dans son caïdat ⁽¹⁾.

Ses attributions financières sont, peut-être, les plus importantes. Elles concernent l'établissement des rôles et le recouvrement des impôts directs (achour, taxe sur le bétail, kanoun des oliviers, des dattiers, des mradja, taxe et contribution personnellè, etc.) ⁽²⁾. Il per-

(1) Etat-civil indigène (Décret du 28 octobre 1908 et circulaire ministérielle); assemblées tunisiennes (Décret du 27 mars 1928, Arrêté ministérielle du 1^{er} avril 1928, Décret du 24 mars 1928, Décret du 25 mars 1928, Arrêté résidentiel du 25 mars 1928); recrutement (Décret beylical annuel, Loi du 12 janvier 1892 et Décret du 23 mars 1899).

(2) Achour : Décrets du 31 décembre 1910, 20 septembre 1917, 19 décembre 1918, Arrêtés du 19 décembre 1918 et 1^{er} mars 1926. Taxe sur le bétail : Décrets du 21 décembre 1918, 28 décembre 1926 et Arrêté du 30 décembre 1926; Kanoun des oliviers : Décret du 22 janvier 1894, Kanoun des mradja : Décret du 28 décembre 1926; Taxe et contribution personnelle : Décrets du 29 décembre 1913 et 30 décembre 1927.

çoit également les produits domaniaux et les condamnations pécuniaires prononcées par les juridictions indigènes. Président de la Société de Prévoyance de sa circonscription, le caïd contribue aux opérations de prêts de semences et de prêts hypothécaires. Il concourt également à la distribution des prêts de subsistance.

ATTRIBUTIONS JUDICIAIRES DU CAÏD. — En matière judiciaire, les attributions de ce fonctionnaire ne sont guère moins importantes. Il est juge au privé, le droit tunisien ne distinguant pas le civil du commercial, quand le siège de sa circonscription administrative ne correspond pas à celui d'un tribunal régional.

Sa compétence a, d'ailleurs, varié. Aujourd'hui le caïd juge, en dernier ressort, les actions personnelles ou mobilières dont l'importance pécuniaire ne dépasse pas 200 francs. En premier ressort, il connaît des mêmes actions lorsque l'intérêt est inférieur à 1.000 francs. Il n'est jamais compétent en matière possessoire. (Décrets du 22 juin 1923 et 6 mars 1926).

Tous les caïds sont chargés de fonctions identiques à celles d'un huissier français, mais seulement auprès des juridictions indigènes. C'est par leur intermédiaire que se font les citations à comparaître et les significations de jugements. Ils procèdent également aux voies d'exécution sur la personne et les biens des tunisiens. Seules, les notifications extra-judiciaires : contrats, offres réelles, leur échappent. Elles sont de la compétence des notaires.

Les caïds sont juges de simple police, sauf dans les centres où se trouvent des tribunaux régionaux pourvus d'attributions pénales et à Tunis, où siège la Driba. Leur compétence, en dernier ressort, s'étend aux infractions prévues par l'article 3 du Code pénal tunisien et à celles prévues par les autres décrets beylicaux quand la peine encourue ne dépasse pas 20 francs d'amende et 15 jours d'emprisonnement. Ils connaissent, en même temps, des demandes de dommages-intérêts jusqu'à 200 francs en premier ressort et 30 francs en dernier ressort. Enfin, ils sont officiers de police judiciaire, auxiliaires du Parquet tunisien.

ATTRIBUTIONS DES KAHIAS ET KHALIFATS. — Les khalifats ordinaires suppléent le caïd et remplissent les fonctions que celui-ci leur confie. Ils sont surtout compétents en matière judiciaire dans le cas où un arrêté les désigne spécialement à cet effet.

On soulage également les caïds dont les territoires sont trop étendus, par la création de kahias ou de khalifats de classe exception-

nelle. Le partage des attributions s'opère de la manière suivante. Le caïd reste le chef de la circonscription. Il est responsable du maintien de l'ordre public et de la sécurité, a seule compétence pour prendre l'initiative de la présentation des candidats aux fonctions publiques, s'occupe de la gestion financière de l'ensemble du caïdat. Les kahias et khalifats ont des attributions d'ordre judiciaire et exercent, en même temps, les fonctions que le caïd veut bien leur confier.

La circulaire N° 3 du 12 novembre 1925 leur interdit nettement de traiter leurs affaires administratives avec le contrôleur civil. Ils doivent faire passer leur correspondance avec le pouvoir central par l'intermédiaire du caïd, qui l'annote en la transmettant au contrôleur civil. Leur devoir est de tenir leur supérieur au courant des faits qui méritent d'être signalés.

ATTRIBUTIONS DES CHEIKHS. — Ces agents inférieurs sont les plus indispensables car ils maintiennent le contact direct entre l'administration et ses administrés. Il serait matériellement impossible de les supprimer. On a dû les conserver en Algérie où on leur a donné successivement le nom d'adjoints et celui, plus ambitieux, de caïds.

Les cheikhs fournissent à l'autorité tous les renseignements qu'on leur demande. Ils assistent les agents du Trésor pour les opérations de recensement de la matière imposable et prêtent, à toute réquisition, leur concours aux fonctionnaires des administrations publiques.

Au point de vue état civil, leurs fonctions sont assez délicates. Ils tiennent des registres à souche pour les déclarations de naissances et de décès qu'ils transmettent ensuite à leur supérieur, le caïd. Ils sont, d'une manière restreinte, officiers de police judiciaire, sorte de gardes champêtres de la justice tunisienne. Enfin, ils font office de percepteurs d'impôts et d'agents comptables quoique la plupart d'entre eux soient illettrés ⁽¹⁾.

ATTRIBUTIONS DES AMINES. — Les amines sont des fonctionnaires essentiellement tunisiens, des sortes d'experts, que l'on divise en amines des vivres et en amines d'agriculture. Les premiers taxent les vivres, fournissent au caïd les renseignements nécessaires à l'établissement de la mercuriale mensuelle et prêtent leur concours au vérificateur des poids et mesures.

Les seconds sont chargés de donner aux organismes judiciaires, aux autorités administratives et même aux particuliers, leur avis sur toutes les questions ayant trait à l'agriculture et aux droits fon-

(1) Mêmes textes que pour les caïds.

ciers. Ils peuvent être appelés à remplir le rôle d'arbitre, même à l'égard des européens et doivent, à la demande des particuliers, procéder à des expertises amiables. Les amines d'agriculture sont divisés en deux catégories : ceux ayant une spécialité : cultures arborescentes, oliviers, dattiers et ceux n'en ayant pas.

CHAPITRE II

Les cadhis et leurs subordonnés

ATTRIBUTIONS JUDICIAIRES DU CADHI. — Le cadhi est un juge religieux qui, soit seul, soit en compagnie de muftis, constitue le chara. Sa compétence comprend tout le statut personnel musulman : famille et succession. En matière de propriété et de droits réels, son domaine juridique s'étend à tous les immeubles sis en Tunisie, sauf ceux immatriculés; mais là, l'importance de ses attributions est quelque peu fictive. Il n'est compétent que pour connaître du pétitoire, c'est-à-dire des contestations sur le fond du droit, l'Ouzara et les tribunaux régionaux s'occupant des actions possessoires. Or, étant donné le caractère occulte de la propriété, les tunisiens ont une tendance marquée à plaider plutôt au possessoire qu'au pétitoire.

Remarquons que les cadhis de district, c'est-à-dire ceux qui exercent leurs fonctions à l'intérieur de la Régence, les seuls qui nous intéressent, ne peuvent connaître des questions d'enzel, ni de celles ayant trait à l'échange des propriétés habous. D'autre part, même pour les autres affaires, leur ministère n'est pas obligatoire. Une personne assignée devant un tribunal de province peut toujours demander le renvoi de l'affaire devant le Chara de Tunis. Aussi existe-t-il une hiérarchie entre les cadhis. Ceux de Tunis, hanéfite et malékite, sont les chefs de ceux de l'intérieur. Ils leur donnent des ordres écrits, les mouraslas, auxquels ces derniers sont tenus d'obéir.

Les cadhis de province ont, en outre, des attributions d'ordre gracieux : nominations de tuteurs aux orphelins, d'administrateurs aux successions ou aux habous privés.

ATTRIBUTIONS ADMINISTRATIVES DU CADHI. — Les cadhis remplissent également des fonctions administratives qui les mettent en relation directe avec les contrôleurs civils et les caïds. Ils sont membres de la commission de révision des listes des notables, avalisent les titres produits en cas de prêts hypothécaires, font partie de la commission chargée de répartir les pensions militaires, annoncent, sur l'ordre

du cadhi de Tunis, le commencement et la fin du jeûne du Ramadan, donnent leur avis sur la nomination des membres des sections locales des Sociétés indigènes de Prévoyance, enfin, ont un pouvoir de surveillance sur les notaires dont ils visent le registre-minute.

ATTRIBUTIONS DES NOTAIRES. — Les notaires arabes prêtent le concours de leur témoignage et de leur science des formules juridiques aux simples particuliers qui s'adressent à eux pour faire constater l'existence de contrats, de mariages et de répudiations. C'est là leur principale fonction, mais ce n'est pas la seule. Ce sont de simples témoins et non des magistrats ayant le maniement de la formule exécutoire.

Les fonctions de notaire tunisien présentent deux caractéristiques remarquables. Ils instrumentent toujours au nombre de deux et leur compétence s'étend aussi bien au droit public qu'au droit privé.

Prêts de toutes sortes accordés aux agriculteurs tunisiens, réception des déclarations en matière d'impôt foncier, opérations électorales, état civil, recensement de la population indigène, nous les voyons intervenir dans une foule de matières administratives qui leur donnent, malgré leur aspect d'auxiliaires de la justice, un caractère mixte, en quelque sorte hybride.

A côté des notaires arabes, se trouvent dans les grandes villes des notaires israélites dont les attributions varient avec la classe à laquelle ils appartiennent. Seuls, ceux de la troisième catégorie peuvent rédiger tous les actes concernant le statut personnel israélite, y compris les divorces.

ATTRIBUTIONS DES IMAMS. — Les imams sont des prédicateurs de mosquée, chargés de réciter les prières liturgiques et non de commenter le Coran. Ils peuvent être considérés comme des fonctionnaires car ils sont nommés par le Gouvernement et reçoivent un petit traitement.

CHAPITRE III

Les fonctionnaires locaux indigènes non contrôlés

Nous nous occuperons successivement des oukils, des naïbs et des magistrats des tribunaux régionaux.

OUKILS ET NAÏBS. — Ce sont les administrateurs des biens habous, fonctionnaires, sans doute, mais pas à proprement parler, chefs indigènes. Le contrôleur civil peut toujours, s'il le juge utile, se faire

rendre compte de leurs opérations. Mais il n'a guère d'autres attributions à leur égard. Remplit-il celles qui lui sont dévolues ? En fait, nous ne le croyons pas.

MAGISTRATS DES TRIBUNAUX RÉGIONAUX. — Quel est le rôle du contrôleur civil dans la surveillance de la juridiction séculière ? Comment remplit-il la mission générale que lui impose la circulaire de 1887 ? On est étonné d'apprendre que si les opérations judiciaires du caïd sont sous la surveillance du contrôleur civil, ce dernier n'intervient, en aucune façon, auprès des tribunaux régionaux.

Ceux-ci sont créés en 1896. Nous sommes déjà loin de la circulaire de 1887. La personnalité des Résidents généraux a une importance extrême dans la mise en œuvre d'un protectorat. Ce n'est certainement pas le même administrateur qui rédige la circulaire du 22 juillet 1887 et qui inspire à S. A. le Bey le décret du 18 mars 1896. La venue de M. Millet comme Résident général en Tunisie est suivie d'une politique indigène exceptionnellement libérale. Ce haut fonctionnaire doit être considéré comme le véritable créateur de la justice tunisienne. Pour cette œuvre, il croit pouvoir se passer de l'action des contrôles civils.

Les raisons ne manquent pas pour les écarter. Les contrôleurs civils sont des administrateurs et leur intervention dans les affaires judiciaires choque notre éducation juridique plus que séculaire. Dès qu'elle s'élève à un degré supérieur, la justice exige pour son bon fonctionnement la présence de spécialistes. Un Directeur des Services judiciaires à Tunis et des commissaires du Gouvernement dans l'intérieur sont mieux à même de la surveiller, si la justice a besoin de surveillance, principe qui commence à être discuté, qu'un contrôleur civil trop souvent incompetent. Mais pour qu'un contrôle s'exerce sérieusement, l'unité du Ministère public est indispensable. Il ne doit y avoir qu'un seul Parquet en Tunisie. Aussi, les commissaires du Gouvernement n'agissent que par délégation, d'ailleurs permanente et tacite, du Directeur des Services judiciaires, chef omnipotent du Ministère public tunisien.

La solution admise comporte certains inconvénients. Les premiers sont d'ordre technique. La belle unité du Protectorat est détruite. Le régime se démembre. La politique de M. Millet continue à porter ses fruits. Les juridictions tunisiennes tendent à devenir indépendantes des pouvoirs de la Nation protectrice : Résident général et contrôleurs civils. Il ne reste plus, comme nous le verrons, qu'un dernier échelon à gravir pour aboutir à l'autonomie complète de la justice

indigène, à l'épanouissement total sur le sol de la Régence du principe de la séparation des autorités.

Il en résulte également des inconvénients d'ordre pratique. On aboutit, avec le système actuel, à des résultats contradictoires, dont un exemple saisi sur le vif peut donner une idée. Une enquête sur une même affaire est, en principe, susceptible ou non d'une surveillance de la part du contrôleur civil, suivant qu'elle est menée par un caïd ou par un juge d'instruction, et comme ce dernier peut dessaisir le caïd, le ridicule risque de succéder à l'illogisme. Certes, le contrôleur civil a toujours le droit d'avertir son chef hiérarchique, le Résident général, mais n'est-ce pas aboutir à des conflits regrettables avec la Direction des Services judiciaires ou encore déranger un haut personnage pour une question qui n'en vaut peut-être pas la peine⁽¹⁾ ?

CHAPITRE IV

Les communes

INSTITUTION DES COMMUNES EN TUNISIE. — La Tunisie ne peut se tenir à l'écart du mouvement municipal. Des communes se créent dans l'intérieur de la Régence. Elles sont administrées par des conseils municipaux où siègent des membres français, indigènes, même étrangers, tous nommés par décret beylical, ayant à leur tête un président qui n'est autre que le caïd, et un vice-président français, officier d'état civil de la population européenne qui reçoit, en outre, par délégation transcrite sur le registre des arrêtés municipaux, tous les pouvoirs du président transformé ainsi en personnage exclusivement représentatif. D'autres localités, sans avoir de personnalité morale, sont administrées soit par des commissions municipales, soit par des commissions de voirie, mais elles se transforment très vite en communes. Le décret du 14 janvier 1914 réalise l'unité. Il ne reste aujourd'hui, des formes transitoires d'organisation municipale que les centres non érigés en communes, administrés par le caïd ou même par le contrôleur civil et parfois pourvus d'une commission d'intérêts locaux.

ATTRIBUTIONS DES COMMUNES. — Les municipalités tunisiennes sont loin d'avoir l'ampleur et l'autonomie des communes de France. Elles constituent, évidemment, des personnes morales et possèdent, par

(1) En ce qui concerne les attributions des tribunaux régionaux, nous renvoyons à l'excellent ouvrage de V. BISMUTH : *Dualité législative et judiciaire en Tunisie*.

conséquent, un budget et un domaine, mais les actes de leur vie civile sont soumis à une étroite tutelle. Au surplus, leurs conseillers municipaux, nommés par le Gouvernement, sont, peut-être, des personnes intelligentes; ils n'ont pas pour cela l'esprit d'indépendance et d'initiative nécessaire à l'exercice de leurs fonctions.

D'autre part, les maires de ces municipalités, en fait les vice-présidents, sont loin d'avoir toutes les attributions de leurs collègues français. Par exemple, ils font des règlements de voirie, contribuent à la nomination de certains emplois et légalisent des signatures. Mais le recrutement français, algérien, tunisien, les enquêtes sur les naturalisations, les fonctions à exercer en matière de procédure leur échappent complètement. Ils ne sont même pas maîtres de leur police.

Le régime communal actuel de la Tunisie est fortement attaqué par le parti socialiste qui réclame pour la Régence des municipalités élues avec autonomie financière et larges pouvoirs administratifs et budgétaires comme en France ⁽¹⁾.

TITRE II

L'EXERCICE DU CONTROLE

Comment s'exerce en fait le contrôle ? Après avoir analysé les diverses opérations de contrôle, nous avons pu classer dans cinq chapitres les moyens d'action dont dispose le contrôleur civil pour remplir sa mission.

1° Le contrôle porte sur la personne du fonctionnaire.

2° Il s'étend aussi à la fonction elle-même, prise dans son ensemble.

3° Il s'effectue surtout par le visa ou l'annotation de la correspondance administrative.

4° Il pénètre parfois plus avant. L'instruction des plaintes dont les chefs indigènes sont l'objet est certainement un moyen de surveillance plus rigoureux que la lecture de leur courrier.

(1) Proposition de loi Burtin en un seul article. RODD BALEK : *La Tunisie après la Guerre*, p. 113, est partisan de l'élection des conseils municipaux et de l'extension des attributions communales.

5° Enfin, il consiste, souvent, en une véritable coopération comportant, d'ailleurs, des degrés différents.

Dans un sixième chapitre, nous examinerons le contrôle des communes.

CHAPITRE I

Le contrôle de la personne du fonctionnaire indigène

NOMINATION. RÉVOCATION. MESURES DISCIPLINAIRES. — Le contrôleur civil est consulté sur la nomination des chefs indigènes. Il peut provoquer contre eux des mesures disciplinaires (blâme, suspension, révocation) ou, au contraire, favoriser leur avancement. Toutes ces mesures sont prononcées par l'administration centrale. Le contrôleur civil n'a pas de décision à prendre. Le pouvoir réglementaire ne lui appartient pas. Nous allons nous étendre sur quelques points particuliers visés par des documents administratifs.

Les demandes de renseignements concernant les candidats aux emplois civils : secrétaires de caïdat, cheikhs, amines, doivent être revêtues de l'avis motivé et des conclusions du contrôleur civil. Une case est réservée, à cet effet, sur la formule réglementaire d'usage. Il appartient au contrôleur civil de vérifier si les intéressés ont bien produit le certificat de position militaire requis, délivré sans frais par l'Administration centrale de l'Armée tunisienne, et s'il est fait mention sur la notice les concernant de leur qualité de mutilé et d'ancien combattant.

En ce qui concerne les nominations et révocations de cheikhs, l'importante circulaire résidentielle du 21 juin 1927 régit la situation de la manière suivante : Toute proposition de nomination ou révocation que le caïd soumet à l'approbation de l'autorité supérieure, devra faire l'objet, de la part du contrôleur civil, d'investigations séparées et personnelles. Une annotation sommaire est insuffisante. Il faut une critique objective des qualités et défauts du candidat.

Le contrôleur civil a fourni des renseignements au Résident général sur les candidats notaires : âge, antécédents, situation de famille et moralité. En est-il toujours de même sous le régime de l'instruction générale commentant le décret du 1^{er} juillet 1929 entrant en vigueur le 1^{er} mars 1930 ? Le décret du 24 juin 1921 donne au contrôleur civil la présidence de la commission d'examen des amines d'agriculture, quand il n'existe pas de candidats pourvus du diplôme affé-

rent à cette fonction ⁽¹⁾. Quant aux imams, leur nomination comporte l'avis du caïd, du cadhi et du contrôleur civil s'il s'agit d'un simple particulier qui aspire à cette fonction, et simplement celui du dernier de ces fonctionnaires si la personnalité en cause est celle d'un cadhi.

Le contrôleur civil est pressenti pour les nominations de fonctionnaires d'un grade plus élevé : caïds et cadhis, et il peut, au besoin, faire toutes les réserves nécessaires. Il arrive souvent qu'un caïd ayant collaboré d'une manière intime avec un contrôleur civil, le rejoint au poste nouveau où ce dernier vient d'être nommé.

Une tendance administrative commence à se faire jour, due, d'ailleurs, à l'action des contrôleurs civils. On ne peut que l'approuver. Elle consiste à choisir comme caïds d'anciens interprètes de contrôle civil. Connaissant à fond l'administration indigène, d'une grande souplesse administrative, ils sont, à notre avis, les plus aptes à remplir cette fonction difficile et à accepter, sans arrière-pensée, le contrôle de leurs anciens chefs. Ils paraissent certainement supérieurs aux caïds-campagnards ignorant le français et ayant tendance à bâtonner les indigènes, et même aux fils de grande famille, manquant parfois d'énergie, trop souvent à Tunis et qu'il faut, néanmoins, ménager.

CONGÉS. ABSENCES TEMPORAIRES. — Les fonctionnaires indigènes ont droit à des congés annuels comme leurs collègues français. Dans tous les cas, ces congés ne sont accordés que s'il y a entente complète entre le contrôleur civil et l'intéressé. Quand ce dernier est d'un grade inférieur, il a, en outre, besoin de l'assentiment de son supérieur hiérarchique, caïd ou cadhi.

Les absences temporaires des fonctionnaires indigènes sont réglementées d'une manière identique. Elles sont prévues dans diverses circulaires ministérielles, en particulier celle du 1^{er} mai 1924, qui tombent de plus en plus en désuétude. En fait, un caïd ou un cadhi peuvent s'absenter momentanément de leur poste en se mettant simplement d'accord avec le contrôleur civil. S'il s'agit d'un khalifat, d'un secrétaire de caïdat, d'un cheikh ou d'un amine des vivres, l'autorisation du caïd est nécessaire. Pour un notaire ou secrétaire de Chara, il faut celle du cadhi. Quant aux amines d'agriculture, ils ont seuls l'honneur d'avoir leurs absences réglementées par un décret, celui qui règle l'institution des amines elle-même, le décret du 24 juin 1921.

(1) Les examens d'amines d'agriculture sont très fréquents à l'intérieur de la Régence. Ils portent sur les connaissances générales (lecture, écriture, calcul, système métrique, étude des impôts et contrats) et sur les connaissances spéciales (culture des céréales et arbres fruitiers).

POURSUITES CONTRE LES FONCTIONNAIRES INDIGÈNES. — Le contrôleur civil intervient dans des questions délicates qui se posent fréquemment en Tunisie. Il s'agit des poursuites contre les fonctionnaires indigènes et des dénonciations calomnieuses dont ils sont parfois les victimes. La circulaire résidentielle N° 2 du 8 octobre 1918 invite les contrôleurs civils à signaler à la Résidence générale, la transmission de toute affaire de ce genre. Quand un cheikh est déféré à la justice soit par l'action publique, soit sur la plainte d'un administré qui se porte partie civile, le contrôleur civil doit apprécier confidentiellement la nature des imputations articulées et le crédit qu'elles méritent.

CHAPITRE II

Contrôle de la fonction prise dans son ensemble

Le contrôleur civil ne s'occupe pas seulement de la personnalité du fonctionnaire; il est fréquemment consulté sur la fonction elle-même.

C'est ainsi qu'il donne son avis sur les modifications à apporter aux limites territoriales des circonscriptions administratives. Cette besogne, qui a donné tant de mal, n'est pas encore terminée. La tendance de la politique française a été de réduire, d'abord, le nombre des caïdats de manière à les transformer, de divisions personnelles correspondant aux diverses tribus, en circonscriptions territoriales aux limites rigidement fixées. Aujourd'hui, au contraire, le nombre des caïdats tend légèrement à augmenter soit pour des raisons administratives, soit pour des raisons personnelles (division des caïdats de Sfax et de Nabeul).

La délimitation des cheikhats est encore, à l'heure actuelle, une œuvre de circonstance. Si quelques-unes de ces circonscriptions sont territoriales, d'autres sont mouvantes et beaucoup ne subiront, probablement, aucune transformation.

Le contrôleur civil empêche les empiètements des fonctionnaires indigènes sur les attributions de leurs collègues. Pour cela, il doit connaître d'une façon parfaite les fonctions exactes de chacun d'eux et l'étendue de leur circonscription administrative.

Il est, en outre, consulté sur une foule de questions : relèvement des traitements des divers agents administratifs, diminution ou augmentation du nombre des fonctionnaires en exercice, réorganisation des administrations locales, maintien ou suppression de certaines institutions.

CHAPITRE III

Contrôle de la correspondance administrative des chefs indigènes

Nous touchons ici au point essentiel du contrôle administratif des chefs locaux indigènes. Toute la correspondance officielle de ces fonctionnaires doit, en principe, passer par l'intermédiaire du contrôleur civil. Mais les attributions de ce dernier varient suivant qu'il s'agit d'une correspondance postale ou télégraphique et suivant le moment où elle se place, à l'arrivée ou au départ.

CAS OÙ LE CONTRÔLE DE LA CORRESPONDANCE ADMINISTRATIVE N'EXISTE PAS. — Spécifions d'abord que le contrôle ne s'exerce pas sur la correspondance existant entre les chefs locaux indigènes et leurs subordonnés immédiats : par exemple, entre un caïd d'une part, et un khalifat, un cheikh ou un amine d'autre part. Même les lettres adressées par un kahia et un khalifat de classe exceptionnelle au caïd de sa circonscription ou réciproquement ne passent pas par l'intermédiaire du contrôleur civil. De même un cadhi peut correspondre librement avec les notaires qui sont sous ses ordres.

CAS OÙ LE CONTRÔLE DE LA CORRESPONDANCE ADMINISTRATIVE EXISTE. — Le contrôle du courrier administratif n'existe que dans les cas suivants :

1° Lorsqu'un caïd ou un cadhi correspondent officiellement avec les administrations centrales ou réciproquement. Le premier de ces deux fonctionnaires a certainement un courrier trois fois plus volumineux que le second. Alors qu'il est en contact avec les deux Ministères et toutes les Directions générales, sauf peut-être celle de l'Instruction publique, ce dernier ne correspond qu'avec le Ministère ou la Direction de la Justice, les deux cadhis de Tunis, hanéfite et malékite, parfois avec la Direction générale de l'Intérieur pour les questions concernant les habous et les zaouias. Seule, la correspondance existant entre les cadhis et muftis de Tunis et les cadhis de province échappe au contrôle administratif.

Une bizarrerie mérite d'être signalée. La Conservation Foncière correspond avec les caïds en passant, bien entendu, par l'intermédiaire du contrôleur civil; au contraire, le Tribunal Mixte et le Service Topographique n'ont de relations épistolaires qu'avec le contrôleur civil, et c'est ce dernier qui transmet les pièces au caïd.

2° Lorsque deux chefs locaux indigènes communiquent entre eux; ainsi deux caïds, un caïd et un cadhi, un caïd et un juge d'instruction

ou un juge rapporteur. Il en est de même quand un caïd correspond avec un commissaire du Gouvernement, quoique celui-ci soit un fonctionnaire de nationalité française ⁽¹⁾.

Que ces agents exercent leurs fonctions dans une même circonscription ou dans deux circonscriptions différentes, cela importe peu. Une distinction néanmoins s'impose. Quand deux caïds ou deux cadhis correspondent entre eux, leur courrier passe entre les mains d'un contrôleur civil, si ces deux fonctionnaires sont sous la surveillance du même agent de contrôle, de deux contrôleurs civils s'ils appartiennent à deux circonscriptions administratives distinctes. Au contraire, quand un caïd entre en relation avec un président du tribunal régional ou un juge de ce même tribunal, sa correspondance ne passe que par l'intermédiaire du contrôleur civil de sa circonscription. Le contrôleur civil du siège du tribunal régional est totalement incompétent pour surveiller et les fonctionnaires attachés à ce tribunal et un caïd qui n'est pas sous ses ordres.

CAUSES DU CONTRÔLE DE LA CORRESPONDANCE DES CHEFS INDIGÈNES.

— La correspondance postale à l'arrivée comprend les lettres adressées par les administrations centrales aux caïds et aux cadhis. Le contrôleur civil n'a sur elle qu'un droit de visa qui s'exerce matériellement par l'apposition d'un cachet et d'un paraphe, parfois d'un numéro d'ordre.

Pourquoi la correspondance du pouvoir central doit-elle passer par l'intermédiaire du contrôleur civil avant de parvenir au véritable destinataire ? Un des rôles essentiels du contrôleur civil est d'expliquer aux chefs locaux indigènes la nature des instructions qu'ils reçoivent, d'en préciser la portée et d'en surveiller la stricte exécution. C'est dans ce but que le droit de visa sur la correspondance à l'arrivée des caïds et des cadhis lui a été accordé. Il est superflu de lui permettre d'annoter les lettres adressées aux agents locaux indigènes par le Premier Ministre et le Ministre de la Justice. Si un contrôle doit avoir lieu, des fonctionnaires plus haut placés que lui l'exercent : le Directeur général de l'Intérieur et le Directeur de la Justice, eux-mêmes sous la haute surveillance du Résident général. Mais le contrôleur civil joue, néanmoins, un rôle. Son annotation, pour ne pas être écrite, n'en existe pas moins. Elle est orale et essentiellement explicative.

(1) Quand nous parlerons dorénavant de « fonctionnaire français », nous prendrons en considération la nationalité de la personne et non la nationalité de la fonction.

La correspondance postale au départ comprend les lettres adressées par les caïds et cadhis aux administrations centrales. Le contrôleur civil a ici un droit d'annotation, s'il s'agit d'une correspondance d'ordre administratif, et un droit de visa, s'il s'agit d'une correspondance d'ordre judiciaire. C'est là une des conséquences de la séparation des pouvoirs datant de la réforme de 1922. Il faut ajouter que, même en matière judiciaire, le contrôleur civil a toujours le droit d'attirer l'attention de son chef hiérarchique, le Résident général, sur les affaires qu'il tient absolument à lui soumettre et qu'il peut user d'un certain droit d'annotation mais sur une feuille séparée.

Même au temps où leur ascendant était considérable, les contrôleurs civils n'ont jamais eu le pouvoir de retenir ou modifier la correspondance préparée par l'administration locale indigène. S'ils avaient eu ce droit, on parlerait de substitution et non de contrôle. Autant faire de l'administration directe. Néanmoins, les contrôleurs civils peuvent prendre copie de la lettre transmise et effectuer eux-mêmes une enquête sur les faits signalés; au besoin, formuler toutes réserves et exprimer, par le canal de la Résidence générale, l'avis qu'il soit sursis à toute solution ou même à tout examen jusqu'à l'envoi de leur part de renseignements détaillés.

DIFFICULTÉS QUE PRÉSENTE LE CONTRÔLE DE LA CORRESPONDANCE DES CHEFS INDIGÈNES. — Il est évident qu'une difficulté s'élève lorsque le contrôle s'exerce sur la correspondance échangée entre chefs locaux indigènes. En principe, on applique toujours la distinction faite entre le courrier administratif et le courrier judiciaire, surtout lorsque les relations épistolaires ont lieu entre un caïd et les magistrats d'un tribunal régional ou entre deux cadhis. Mais dans une correspondance d'ordre judiciaire entre deux caïds, il est difficile d'empêcher le contrôleur civil de ne pas annoter les lettres qui passent entre ses mains, un cavalier de l'oudjak ayant, peut-être, déjà mené une bribe d'enquête.

Un autre écueil surgit. Si les chefs locaux indigènes appartiennent au même contrôle, le droit d'annotation du contrôleur civil, quand il existe, ne fait aucun doute. Mais s'ils exercent leurs fonctions dans deux circonscriptions différentes, la courtoisie et l'unité de direction exigent que lorsqu'un contrôleur civil a déjà annoté la correspondance, son collègue ne le contredise pas. Il doit se contenter ou de renforcer son annotation ou de viser simplement la lettre.

PRATIQUE DU CONTRÔLE DE LA CORRESPONDANCE DES CHEFS INDIGÈNES. — En pratique, le contrôle de la correspondance s'effectue de la ma-

nière suivante. Le caïd ou le cadhi mettent leur lettre sous une double enveloppe : la première ouverte à l'adresse du véritable destinataire, la seconde à celle du contrôleur civil. Celui-ci ouvre l'enveloppe qui lui est adressée, prend connaissance du contenu de la correspondance, vise ou annote la lettre, ferme la première enveloppe et l'expédie au véritable destinataire, s'il s'agit d'une administration centrale, du magistrat d'un tribunal régional ou d'un chef indigène de sa circonscription. Au contraire, il l'introduit dans une seconde enveloppe à l'adresse du contrôleur civil voisin si le destinataire est un caïd ou un cadhi de la circonscription de ce dernier. Les administrations centrales, les magistrats des tribunaux régionaux ou de la Driba, qui correspondent avec les chefs indigènes locaux font de même et emploient également le système de la double enveloppe.

Le contrôle de la correspondance télégraphique s'effectue de la manière suivante : le contrôleur civil doit, par les soins du receveur des Postes, recevoir copie de tous les télégrammes administratifs envoyés ou reçus par les caïds et cadhis.

RELATIONS ADMINISTRATIVES DES FONCTIONNAIRES LOCAUX DE NATIONALITÉ FRANÇAISE ET DE NATIONALITÉ TUNISIENNE. — Les fonctionnaires locaux de nationalité française n'ont pas le droit d'entrer en relations directes avec les caïds et les cadhis. Ils doivent, pour les besoins de leur service, s'adresser au contrôleur civil. Des circulaires résidentielles très sévères, dont une relativement récente, affirment, d'une manière rigoureuse, ce principe essentiel du régime du Protectorat. Les intéressés, avisés par leurs administrations respectives, se gardent bien de se mettre dans une fausse position qui leur vaudrait un blâme. Ces règles s'appliquent également aux commandants des troupes françaises stationnant en Tunisie.

Le caïd ou le cadhi sont tenus, toutes les fois qu'ils reçoivent une lettre d'un fonctionnaire français : juge de paix, ingénieur des Travaux publics, brigadier des forêts, etc., de la rapporter immédiatement entre les mains du contrôleur civil. Ce dernier appelle l'expéditeur et le sermonne ou bien, s'il croit devoir le faire, signale le cas à la Résidence générale qui fait adresser un blâme à l'intéressé par l'administration à laquelle il appartient.

Cette prérogative d'intermédiaire obligé que les contrôleurs civils défendent jalousement, est poussée parfois très loin. Des comités français organisés pour célébrer la fête du 14 juillet n'ont reçu de souscriptions de la part de la population indigène que par l'intermédiaire du contrôleur civil.

Quatre exceptions sont pourtant à signaler à la règle, si stricte soit-elle, que nous venons d'examiner :

1° Le caïd peut correspondre directement avec les autorités militaires pour tout ce qui concerne les engagements des sujets tunisiens.

2° Il peut requérir directement le médecin de colonisation en cas d'épidémie dans son territoire, mais à condition d'en rendre compte au contrôleur civil.

3° Il peut, en cas d'urgence, signaler directement au juge de paix ou au Parquet les crimes et délits commis dans sa circonscription lorsque des européens y sont mêlés comme auteurs, complices ou victimes. Il ne manque jamais d'avertir, en même temps, le contrôleur civil.

4° Agents forestiers et chefs indigènes communiquent directement en cas d'incendie de forêts.

CHAPITRE IV

Instruction des plaintes contre les chefs indigènes

PLAINTES DIRECTES CONTRE LES CHEFS INDIGÈNES. — Le contrôleur civil instruit les plaintes des habitants de sa circonscription, européens ou tunisiens, contre les chefs indigènes. Ces requêtes sont parfois adressées directement au contrôleur civil. Celui-ci reste libre de les prendre en considération, s'il le juge utile, ou de les classer purement et simplement dans ses archives. Mais, bien souvent, elles parviennent jusqu'à de très hauts personnages : Résident général, Ministre de la Justice, Ministre des Affaires Etrangères, Président de la République. Elles donnent toujours lieu, en ce cas, à une enquête menée par le contrôleur civil.

CHEKAÏA. — Le contrôleur civil consacre quelques heures par semaine à des séances de « chekaïa », où il accueille lui-même les plaignants et se fait expliquer les motifs de leurs plaintes, ce qui lui permet d'agir en conséquence. La chekaïa produit encore un autre effet. Elle coupe court aux lenteurs de l'administration et de la justice. Le contrôleur civil se trouve à même, par son intervention personnelle, d'activer la solution d'une affaire depuis trop longtemps en suspens.

DÉTOURNEMENTS DE FONDS PUBLICS PAR LES CAÏDS. — Il convient également de signaler l'intervention du contrôleur civil en matière de détournements de fonds effectués par les caïds. La comptabilité de

ces derniers est soumise à l'inspection de fonctionnaires tunisiens attachés à la Direction générale des Finances. Ceux-ci doivent, d'après la circulaire de 1887, à leur arrivée au siège d'un contrôle, rendre visite au contrôleur civil pour prendre éventuellement ses indications. En cas d'urgence et quand des mesures conservatoires doivent être prises, l'inspecteur des Finances tunisien en donne avis au contrôleur civil et lui demande son concours pour la sauvegarde des droits de l'Etat. Le contrôleur civil est informé, quand il y a lieu, des observations qu'il a faites et qui sont recommandées à son attention.

En fait, la comptabilité des caïds est fort bien tenue et la visite de l'inspecteur des Finances n'est plus aujourd'hui qu'une visite de courtoisie.

CHAPITRE V

Coopération entre contrôleurs civils et chefs indigènes

Un grand nombre de décrets, d'arrêtés ou de circulaires créent une coopération journalière entre contrôleur civil et caïd. Il s'agit là d'une entraide sans règles précises, échafaudée au petit bonheur. Certes, coopérer c'est tout de même contrôler. La surveillance s'exerce, peut-on dire, d'une manière plus efficace. Le contrôleur civil est mieux renseigné sur l'administration indigène quand il assiste à une opération administrative, qu'il parle ou qu'il signe un document que lorsqu'il se contente de viser une correspondance. Mais cette coopération, nous l'avons dit, comporte des échelons et nous n'avons jamais pu nous expliquer pourquoi le contrôleur civil agissait d'une certaine manière dans un cas déterminé, et d'une autre dans un cas semblable. Il ne faut pas demander au droit administratif une logique qu'il n'a pas et que, d'ailleurs, il ne peut avoir. Qu'on en juge :

1° LE CONTRÔLEUR CIVIL ASSISTANT A CERTAINES OPÉRATIONS ADMINISTRATIVES. — Le contrôleur civil a le droit d'assister à certaines opérations administratives, mais sans y prendre une part nettement active. Sa présence est d'ailleurs facultative. En général, il y délègue son suppléant ou son secrétaire. C'est une forme de coopération plutôt transparente. Elle se produit dans les cas suivants :

a) *Elections et assemblées tunisiennes.* — Le contrôleur civil assiste aux opérations électorales des Chambres indigènes d'intérêts économiques (Chambre d'Agriculture indigène du Nord, Chambre de

Commerce indigène de Tunis, Sections tunisiennes des Chambres Mixtes du Centre et du Sud). Les textes législatifs ne parlent pas de sa présence, mais les imprimés employés portent mention de son titre et appellent sa signature. Le contrôleur civil assiste également aux séances des Conseils de Caïdats, assemblées qui sont présidées par le caïd. (Décret du 27 mars 1928, art. 4).

b) *Recrutement tunisien par voie d'appel.* — Le contrôleur civil peut se faire représenter aux séances de la commission de tirage au sort ⁽¹⁾.

c) *Impôts directs.* — Le contrôleur civil peut déléguer un représentant aux commissions de révision d'achour qui opèrent au premier degré, la vérification des déclarations de culture. Il agit de même auprès de certaines commissions de réception des déclarations concernant la taxe sur le bétail. En ce cas, son délégué signe le procès-verbal inscrit au verso de la dernière souche utilisée ⁽²⁾.

d) *Prêts aux agriculteurs indigènes.* — Le contrôleur civil peut toujours assister aux délibérations des conseils des Sociétés de Prévoyance indigènes ou des sections locales de ces mêmes sociétés. Il possède les mêmes prérogatives à l'égard des bureaux de distribution des prêts de semences et de subsistances. Ces sortes de prêts sont régis par des circulaires qui les réglementent toutes les fois que le Gouvernement se voit obligé d'y recourir.

2° LE CONTRÔLEUR CIVIL AGENT DE PUBLICITÉ DES OPÉRATIONS DE LA COMPÉTENCE DU CAÏD. — Le contrôle civil sert parfois de lieu de publicité aux opérations de la compétence du caïd. Nous pouvons citer le cas suivant :

Kanoun des oliviers, dattiers et mraja. — Le contrôleur civil n'a pas à être présent à la commission de recensement, mais le commencement des opérations est annoncé pour chaque région du caïdat, par les publications en la forme d'usage et, en outre, par l'affichage au contrôle civil ⁽³⁾.

3° COMMUNICATION DES ACTES ET DOCUMENTS ÉTABLIS PAR LE CAÏD. VÉRIFICATION ET VISA DU CONTRÔLEUR CIVIL. — Le contrôleur civil

(1) Cette mission ne résulte pas de la loi du 12 janvier 1892 (LAGRANGE et FONTANA, t. I, p. 167) mais de circulaires annuelles.

(2) Le décret du 31 décembre 1910 sur l'achour (LAGRANGE et FONTANA, t. I, p. 677), les arrêtés du 16 janvier 1920 (LAGRANGE et FONTANA, t. II, p. 437) et 30 décembre 1926 (t. V, p. 117) ne donnent pas d'attributions de ce genre au contrôleur civil. Mais des circulaires annuelles l'obligent à assister à quelques-unes des séances de ces commissions.

(3) Décret du 22 janvier 1894, art. 5 (LAGRANGE et FONTANA, t. I, p. 189); Décret du 28 décembre 1926, art. 5 (LAGRANGE et FONTANA, t. V, p. 111).

reçoit communication, en dehors de toute correspondance officielle, des actes et documents établis par le caïd. Il donne des conseils, opère des vérifications ou vise les écrits.

a) *Arrêtés du caïd*. — Nous savons que le caïd a le pouvoir réglementaire. C'est au contrôleur civil qu'il soumet ses projets d'arrêtés et il arrive souvent que ces derniers soient corrigés dans la forme sinon parfois dans le fond.

b) *Prêts aux agriculteurs indigènes*. — Le contrôleur civil reçoit communication des listes d'emprunteurs établies par les cheikhs et vérifiées par le caïd, qu'il s'agisse de prêts de semences ou de prêts de subsistances.

c) *Recensement quinquennal de la population indigène*. — Ce recensement est effectué en dehors des territoires érigés en communes par des commissions de recensement opérant par cheikhat, composées du cheikh, d'un notaire et de trois notables. Les listes établies sont vérifiées par le caïd qui collationne également les états dressés par les communes et obtient ainsi le dénombrement définitif de la population indigène du caïdat, population comprenant outre les tunisiens, les algériens, marocains, levantins et soudanais. Le contrôleur civil vérifie par sondage la régularité des opérations effectuées et donne son avis sur leur sincérité. Il centralise le travail et procède au groupement définitif des renseignements fournis qu'il transmet à la Direction générale de l'Intérieur ⁽¹⁾.

d) *Assistance judiciaire*. — Des commissions spéciales statuent sans recours, sur l'admission ou le rejet des demandes d'assistance judiciaire. Ce sont : la commission spéciale de l'Ouzara, la commission d'assistance judiciaire près les tribunaux du Charâ, la commission d'assistance judiciaire près le tribunal rabbinique. Toutes les demandes d'assistance judiciaire comportent la production d'un certificat d'indigence délivré gratuitement par le caïd et visé par le contrôleur civil. Si le requérant habite Tunis, le certificat est délivré par le Cheikh El Medina, mais visé par le commissaire central ⁽²⁾.

e) *Visa des passeports*. — Aux termes du dernier paragraphe de la circulaire du 2 décembre 1885, les passeports destinés aux tunisiens domiciliés à l'intérieur de la Régence et se rendant en France ou à

(1) Le dernier dénombrement a été effectué en vertu du Décret du 17 janvier 1931.

(2) Décret du 13 février 1922, art. 4, 1° (LAGRANGE et FONTANA, t. III, p. 119); Décret du 15 septembre 1923, art. 4, 1° (LAGRANGE et FONTANA, t. IV, p. 47); Décret du 6 mars 1926, art. 4, 1° (LAGRANGE et FONTANA, t. V, p. 46).

l'étranger, sont délivrés par le caïd et visés sans frais par le contrôleur civil, agissant comme délégué du Secrétaire général du Gouvernement tunisien, aujourd'hui Directeur général de l'Intérieur. Il s'agit bien là d'une opération de contrôle civil et non de consulat. Aujourd'hui, cette matière est régie par le décret beylical du 13 mars 1897, qui ne fait que reproduire les termes de la circulaire précitée. Au surplus, le Gouvernement de la Métropole n'exige plus actuellement à l'arrivée en France des sujets tunisiens que de simples pièces d'identité.

f) *Visa des registres*. — La circulaire de 1887 nous apprend que le contrôleur civil vise le registre sur lequel chaque caïd résume les affaires dont il est saisi. Cette formalité est tombée en désuétude, le nombre des registres tenus par le caïd ayant augmenté considérablement.

Le contrôleur civil peut également, quand il le veut, demander à viser les registres des notaires indigènes, mais ce visa n'est nullement obligatoire comme celui du cadhi.

4° ACTION DIRECTE DU CONTRÔLEUR CIVIL. — Le contrôleur civil agit souvent plus directement. Son importance dans la marche de l'opération administrative est au moins aussi grande que celle du caïd. Parfois il a une compétence concurrente; d'autres fois, il exerce des attributions exclusives sur certains points tandis que le caïd en fait de même sur d'autres. Nous allons passer en revue un grand nombre d'exemples de cette coopération, qui semble presque une forme de l'administration directe.

a) *Réquisition civile*. — La réquisition civile permet aux agents des services tunisiens, en mission dans l'intérieur de la Régence, de louer les moyens d'attelage et de transports individuels nécessaires à l'accomplissement de leur fonction. Le Premier Ministre peut déléguer au contrôleur civil, au caïd, au kahia et au khalifat de classe exceptionnelle, le droit de réquisition civile. Ces fonctionnaires, sauf le contrôleur civil, ont la faculté de subdéléguer ce droit, par arrêté soumis à l'approbation du Premier Ministre, aux khalifats et cheikhs dont le siège est situé à plus de cinq kilomètres du lieu du caïdat (Décret du 12 mai 1926) ⁽¹⁾.

Pourquoi le contrôleur civil n'a-t-il pas ce pouvoir ? La solution adoptée nous semble logique car, normalement, ce fonctionnaire, en

(1) LAGRANGE et FONTANA, t. V, p. 49.

tant que contrôleur civil, n'a pas le droit de prendre des arrêtés. Aussi exerce-t-il rarement, même s'il est autorisé, le droit de réquisition civile.

Il intervient, plutôt, pour donner les renseignements nécessaires à l'établissement du tarif des locations obligatoires. L'arrêté qui fixe ce tarif tient compte de la différence de prix pratiqués dans chaque circonscription de contrôle civil.

Le contrôleur civil centralise aussi toutes les demandes de réquisitions et adresse au Premier Ministre, tous les trois mois, celles qui ont été satisfaites par un paiement au comptant, et tous les mois celles comportant un règlement par mandat.

b) *Etat civil indigène*. — Le contrôleur civil n'intervient pas, en principe, dans l'établissement et la vérification de l'état civil indigène. Cheikhs et notaires, caïd et Directeur général de l'Intérieur, nous avons là les quatre sortes de fonctionnaires directement intéressés dans cette vaste opération administrative.

Néanmoins, l'action directe du contrôleur civil est prévue, à l'heure actuelle, sur un point particulier. C'est lui qui est chargé d'instruire les demandes de nom patronymique qui émanent des chefs de famille indigènes (Décret du 30 juin 1923) ⁽¹⁾. La requête lui est adressée sur papier timbré. Elle énonce les noms, prénoms, surnoms, âge et lieu de naissance du demandeur. L'intéressé y joint les actes d'état civil le concernant, ainsi que ceux afférents à sa femme et à ses enfants, ou à défaut, des actes de notoriété. Le contrôleur civil transmet la demande au Résident général avec son avis sur l'opportunité de l'attribution d'un nom patronymique au requérant. Un service central fonctionne à la Résidence générale, où se tient un répertoire mobile. Il est statué par arrêté du Premier Ministre publié au *Journal Officiel Tunisien*, et le nom patronymique doit être inscrit d'office sur le registre de l'état civil, en marge de l'acte de naissance de l'intéressé. Le contrôleur civil, qui est chargé non seulement de l'instruction de la requête, mais de la notification de l'arrêté du Premier Ministre, doit veiller à ladite inscription.

Cette réforme, faite dans le but d'activer les naturalisations, a éveillé l'attention des milieux israélites tunisiens, mais n'a eu aucun succès parmi les musulmans.

Elle a été vivement attaquée par la presse arabe.

c) *Elections et assemblées tunisiennes*. — Le contrôleur civil coo-

(1) LAGRANGE et FONTANA, t. V, p. 13.

père avec le caïd aux opérations électorales concernant les Conseils de Région, les Conseils de Caïdat et la Section indigène du Grand Conseil.

En ce qui concerne le Conseil de Caïdat, il reçoit les réclamations tendant à l'inscription ou à la radiation des noms portés sur la liste des notables. Il préside la commission de révision de ces listes ⁽¹⁾. Copie du procès-verbal de désignation des délégués de cheikhat lui est remise pour être déposée dans ses archives ⁽²⁾. Il assiste à la réunion de ces délégués pour l'élection des membres du Conseil de Caïdat et reçoit un exemplaire du procès-verbal des opérations électorales ⁽³⁾.

Il ne semble pas intervenir d'une manière bien directe dans la désignation des représentants du Conseil de Caïdat au Conseil de Région. Tout au plus, peut-il approuver le lieu et la date de l'élection, fixés par le caïd ⁽⁴⁾.

La question devient plus délicate quand il s'agit de la désignation des représentants des Conseils de Région à la Section indigène du Grand Conseil. C'est le contrôleur civil, chef de région, qui reçoit seul les déclarations de candidature, juge leur validité, en délivre récépissé et leur attribue un numéro d'ordre. Il donne télégraphiquement avis de cette candidature au Directeur général de l'Intérieur, aux caïds, kahias et khalifats de classe exceptionnelle de la région. Mais il ne préside pas le bureau de vote; il n'en fait même pas partie, comme le caïd; il assiste simplement aux opérations électorales ⁽⁵⁾.

Enfin, un contrôleur civil est délégué par le Résident général pour présider la commission administrative devant laquelle sont portées les réclamations contre les opérations concernant les élections des représentants indigènes des Conseils de Région au Grand Conseil, du représentant israélite à la même assemblée et des délégués des municipalités aux Conseils de Région ⁽⁶⁾.

d) *Recrutement tunisien par voie d'engagement.* — Les instructions de l'Administration centrale de l'Armée tunisienne favorisent, comme bien l'on pense, les engagements d'éléments indigènes dans l'armée française.

(1) Arrêté min. du 1^{er} avril 1928, art 5 (*Les Assemblées tunisiennes*, p. 16).

(2) Arrêté min. du 1^{er} avril 1928, art 8 (*Les Assemblées tunisiennes*, p. 17).

(3) Arrêté min. du 1^{er} avril 1928, art. 11 (*Les Assemblées tunisiennes*, pp. 17 et 18).

(4) Arrêté min. du 1^{er} avril 1928, art. 12 (*Les Assemblées tunisiennes*, p. 18).

(5) Arrêté min. du 1^{er} avril 1928, art. 14 et 15 (*Les Assemblées tunisiennes*, pp. 18 et 19).

(6) Arrêté min. du 4 décembre 1922 (*Les Assemblées tunisiennes*, p. 81).

Les cheikhs doivent diriger sur leur caïdat les jeunes gens manifestant le désir d'être militaires. Ils font, en même temps, parvenir les renseignements nécessaires à l'établissement d'un document spécial : la feuille N° 25. Le caïd remplit cet imprimé, le remet sous pli fermé au candidat et envoie ce dernier au commandant d'armes de la garnison la plus voisine.

Mais si l'intéressé est indigent et ne peut payer ses frais de voyage, il est présenté au contrôleur civil. Celui-ci vérifie son identité, l'envoie au médecin de colonisation qui établit un bulletin de visite et le munit, s'il est apte à servir, d'un bon de transport détaché d'un carnet à souche fourni par l'Administration centrale de l'Armée tunisienne. Ce bon est signé par le contrôleur civil pour le compte de l'Armée tunisienne. Il n'est valable que pour se rendre à la suppléance de la Sous-Intendance militaire la plus proche, où les engagements et rengagements sont reçus. Exceptionnellement, les caïds éloignés du siège du contrôle civil pourront, sur leur demande, recevoir des carnets de bons de transport et opérer comme le contrôleur civil.

Il peut arriver qu'un candidat se présente directement à ce dernier. En ce cas, c'est lui qui remplira et signera la feuille N° 25 en demandant d'urgence les renseignements nécessaires au caïd. Son devoir est de ne pas laisser échapper une bonne recrue pour l'armée française.

L'autorité militaire a certainement le droit d'accueillir directement le postulant. Elle adressera, en ce cas, la feuille de renseignements N° 25 au caïd, qui devra la renvoyer, dûment remplie, sans passer par le canal du contrôle civil. Par lettre du 13 décembre 1926, N° BC 686, le Résident général informe les contrôleurs civils qu'il autorise les corps de troupe à correspondre directement avec les autorités indigènes, sans passer par leur intermédiaire, pour la production de renseignements sur la situation de famille des intéressés. C'est évidemment une fissure dans le régime du Protectorat, mais cette exception est nécessitée par le besoin de favoriser le recrutement.

e) *Remise des conscrits tunisiens aux cadres de conduite.* — Le contrôleur civil ne semble pas jouer un rôle bien actif dans les opérations du recrutement tunisien par voie d'appel. Sa coopération est facultative. Cette carence, d'ailleurs, se comprend. La présence d'un officier français comme membre de la commission de tirage au sort rend l'intervention du contrôleur civil quelque peu inutile.

Mais ce dernier reprend, à un moment donné, son rôle de chef de circonscription. Il s'agit là d'une opération de prestige. Ce sont les

contrôleurs civils eux-mêmes qui font la remise des conscrits tunisiens aux cadres de conduite des corps d'affectation. Auparavant, l'opération s'effectuait au chef-lieu du contrôle civil, ce qui entraînait des frais pour les conscrits et des ennuis au point de vue de la sécurité générale. Désormais, la remise aura lieu au chef-lieu du caïdat; ce sera le contrôleur civil qui se déplacera.

f) *Prêts hypothécaires*. — Ces sortes de prêts sont effectués sous les auspices de la Société de Prévoyance indigène. Le caïd transmet au contrôleur civil les demandes de prêts hypothécaires formulées par le requérant sur des imprimés spéciaux. L'intéressé donne sur sa demande tous les renseignements concernant son état civil, certifie qu'il a payé l'impôt istitan et indique le but de l'emprunt qu'il veut effectuer. S'il désire, avec les sommes empruntées, rembourser ses créanciers, il doit spécifier leurs noms, prénoms et adresses, l'origine et le montant de la créance, les titres remis en garantie, enfin le taux de l'intérêt. Quand le demandeur est illettré, il a la faculté de s'adresser au notaire de sa circonscription.

Le contrôleur civil examine les demandes et les transcrit sur un registre à ce désigné. Ce registre devrait être tenu par le caïd, du moins d'après la circulaire du Directeur général des Finances en date du 24 juin 1930. En fait, nous l'avons toujours vu chez le contrôleur civil.

La demande est alors instruite par le Conseil d'administration de la Société. Le requérant doit produire ses titres, s'il les a. Si ces titres sont détenus par des créanciers, car en droit tunisien la mise en gage du titre équivaut à un véritable nantissement immobilier, et si ceux-ci refusent de les déposer amiablement, une sommation pour remise dans les huit jours leur est faite par le caïd, exceptionnellement par le contrôleur civil dans les cas suivants : si le créancier réside hors du caïdat ou s'il est justiciable des tribunaux français. Le récépissé de la sommation doit être signé par le créancier. Ce dernier est obligé de s'exécuter sous peine de dommages-intérêts prévus par l'article 2 du décret du 26 janvier 1911 (1).

Quand le contrôleur civil est en possession des titres, dont il doit toujours délivrer récépissé sur papier libre, il les fait vérifier par le cadhi du chef-lieu de sa circonscription. Ce magistrat a le droit de se prononcer sur leur validité. Il procède plus spécialement à

(1) LAGRANGE et FONTANA, t. I, p. 679.

l'avération des paraphes des notaires et au collationnement des copies et des madmouns ou copies résumées avec les actes originaux.

Une fois les titres avalisés et pris en charge sur le registre dont nous avons parlé et où ils sont sommairement décrits, la valeur des propriétés est estimée par deux amines nommés indifféremment par le contrôleur civil ou le caïd. Le rapport d'estimation, établi sur un imprimé spécial, est rédigé par des notaires.

La demande est alors examinée par le Conseil d'administration de la Société de Prévoyance indigène, convoqué au contrôle civil ou au caïdat. Cet examen fait l'objet d'un rapport détaillé. A l'avis du Conseil d'administration est joint celui du contrôleur civil qui peut être contraire. Ces avis sont consignés sur le registre des prêts hypothécaires.

Le Conseil de contrôle des Sociétés de Prévoyance agréée ou non les demandes présentées par les sociétés de caïdat. Les créanciers sont remboursés par des bons de paiement établis à la Direction générale des Finances, payables par le receveur de l'Enregistrement, trésorier de la Société indigène de Prévoyance. Si le prêt n'est pas autorisé, les titres sont renvoyés au contrôleur civil pour qu'il les restitue, contre décharge, au déposant.

Le contrat de prêt hypothécaire est passé devant deux notaires arabes, entre le caïd et le receveur de l'Enregistrement, délégué du Directeur général des Finances, d'une part, et l'intéressé, membre de la Société de Prévoyance, d'autre part. L'acte est signé et paraphé par les notaires arabes; le cadhi y appose son sceau, le receveur de l'Enregistrement signe. On est, peut-être, étonné d'apprendre que le caïd ne signe pas : il est pourtant partie à l'acte. La clef du mystère est facile à découvrir : il n'a pas à signer un acte dressé par des notaires arabes.

Quant au contrôleur civil, il certifie que le sceau apposé est bien celui du cadhi de sa circonscription. Il légalise également la signature du receveur de l'Enregistrement. L'acte de prêt hypothécaire est, on le voit, un petit chef-d'œuvre où l'on respecte à la fois les règles du droit français et du droit musulman.

g) *Administration des centres non érigés en communes.* — Les centres non érigés en communes sont nombreux dans la Régence de Tunis. L'organisation municipale leur faisant défaut, c'est en général le caïd, aidé du contrôleur civil, qui les administre directement sous la haute surveillance du Directeur général de l'Intérieur. Nous savons déjà qu'il a seul le pouvoir réglementaire dans ces localités.

Il peut, par exemple, interdire la circulation à partir d'une certaine heure de la nuit, obliger les gens à exposer, à un certain moment de la journée, leurs ordures ménagères, organiser le gardiennage de nuit ou encore faire effectuer des rondes aux alentours.

L'article 1^{er} du décret du 20 mars 1914 prévoit, dans les centres non érigés en communes, la création facultative de commissions d'intérêts locaux nommées par décret et présidées par le caïd. Elles sont composées de trois membres choisis par le contrôleur civil parmi les notables et dont la nomination a lieu par arrêté du Directeur général de l'Intérieur. Elles tiennent deux sessions ordinaires par an. Le contrôleur civil ou son délégué, ainsi que d'autres fonctionnaires locaux, assistent aux séances ⁽¹⁾.

Les marchés sont passés par le président et approuvés, soit par le contrôleur civil, soit par le Directeur général de l'Intérieur, suivant leur importance pécuniaire. Le produit de la taxe sur la valeur locative des immeubles est abandonné par le Gouvernement à la localité. Mais cette concession est bien souvent insuffisante pour alimenter un budget et l'Etat se trouve parfois dans l'obligation de subventionner ces centres ou de leur concéder le montant d'autres taxes.

La tutelle exercée par le pouvoir central sur les commissions d'intérêts locaux est bien étroite. Un tableau des prévisions de recettes et de dépenses est établi, pour chaque localité, par le Premier Ministre, après avis du Directeur général des Finances, et les dépenses ne sont engagées par le président de la commission que sur autorisation ministérielle et seulement dans les limites des sommes mises à sa disposition.

La gestion administrative des centres non érigés en communes, qui ne sont pas pourvus de commissions d'intérêts locaux, a lieu sur les crédits demandés par le Directeur général de l'Intérieur au Conseil des Ministres et Chefs de service et mis par lui à la disposition du contrôleur civil. Le système des avances en régie et celui du mandatement direct sont également employés. Un véritable petit budget existe à la Direction générale de l'Intérieur pour chaque centre. Le contrôleur civil peut proposer la perception d'une taxe pour subvenir aux besoins d'un service spécial, ainsi demander l'établissement d'une taxe d'abatage pour organiser l'éclairage. Les marchés en vue du balayage et de l'éclairage sont toujours passés de gré à gré, vu leur peu d'importance et pour des prix forfaitaires mensuels. Le

(1) LAGRANGE et FONTANA, t. II, p. 166.

contrat signé de l'intéressé, comporte l'inévitable mention d'enregistrement et se trouve enfin approuvé et signé par le contrôleur civil. Les travaux d'ordre public à effectuer dans les centres non érigés en communes sont signalés par le contrôleur civil au Directeur général de l'Intérieur et celui-ci en informe le Directeur général des Travaux publics en lui demandant d'étudier et de réaliser les mesures propres à remédier à la situation.

Le contrôleur civil a des attributions importantes en matière de lots urbains. Une copie du plan d'allotissement, dressé par l'Administration des Domaines, se trouve dans ses archives. Il instruit les demandes de lots et fait parvenir à la Direction générale de l'Agriculture, par le canal de la Résidence générale, tous les renseignements qu'il peut recueillir sur la moralité et la solvabilité du demandeur. Il procède au tirage au sort dans ses bureaux entre tous les intéressés qui se sont faits inscrire soit à la Direction générale de l'Agriculture, soit au contrôle civil, à l'effet d'établir un ordre de priorité pour le choix des lots. Il surveille les acquéreurs et s'assure si les conditions imposées ont été remplies. Il peut ainsi donner les renseignements nécessaires à la Direction générale de l'Agriculture quand un intéressé demande la délivrance de son titre de propriété ou quand, en cas de revente, le nouvel acquéreur veut faire approuver cet acte par l'Administration des Domaines.

Enfin le contrôleur civil peut, à ce seul titre, légaliser les signatures des particuliers dans les centres non érigés en communes. Cette formalité, régie par le décret du 8 février 1928 et la circulaire résidentielle du 31 décembre 1928, n'est valable que pour la Tunisie. Les signatures à légaliser doivent être apposées en présence du contrôleur civil et après justification, par les parties intéressées, de leur identité et de la qualité prise par elles dans l'acte.

h) *Appel des jugements en matière civile.* — Les appels de jugements en matière civile auprès de l'Ouzara peuvent être formulés dans le délai de vingt jours à partir de la notification du jugement en dernier ressort, aussi bien dans les bureaux du caïd ou du contrôleur civil, qu'aux greffes de l'Ouzara et du tribunal régional (art. 86, C. proc. civ.) ⁽¹⁾.

i) *Geôles de caïdat et de contrôle civil.* — Les caïdats sont, en général, pourvus de geôles. Quand le caïd réside au siège du contrôle civil, la geôle est commune au contrôle et au caïdat et il peut fort

(1) LAGRANGE et FONTANA, t. I, p. 13.

bien arriver qu'elle soit située dans les bâtiments du contrôle civil. Dans les villes où il existe une prison civile, les incarcérations ont lieu à cette prison, les geôles ayant été supprimées.

CHAPITRE VI

Le contrôle des communes

Nous savons déjà que le contrôle des communes ressemble à celui des chefs indigènes. Les motifs qui ont inspiré sa création sont presque identiques (personnalité morale tunisienne, conseillers municipaux français, indigènes et étrangers échappant au contrôle populaire, ressources restreintes dont disposent les communes). Il ne nous reste qu'à l'étudier en détail. Nous passerons en revue les points suivants :

a) RÔLE DU CONTRÔLEUR CIVIL DANS LA CRÉATION DES COMMUNES. — Le contrôleur civil joue un rôle important dans la création des communes et il est fort heureux que son avis soit pris en considération. Il ouvre, à cet effet, des enquêtes sur les possibilités de la localité en personnes pouvant remplir convenablement les fonctions de vice-président et de conseillers municipaux, ainsi que sur les ressources disponibles nécessaires à la formation d'un petit budget local. Les communes sont créées par décret rendu sur rapport du Premier Ministre.

b) CONTRÔLE DE LA PERSONNE DES FONCTIONNAIRES MUNICIPAUX. — Le contrôleur civil a une influence considérable sur la nomination des vice-présidents, des adjoints et des conseillers municipaux. Ceux-ci, en Tunisie, ne sont pas élus mais désignés par décret pour trois ans et renouvelés par tiers tous les ans.

Le contrôleur civil donne toujours son appréciation sur les démissions volontaires ou d'office des conseillers municipaux. Il n'est guère besoin de dire qu'un conseil municipal ne saurait être suspendu par arrêté du Premier Ministre ou dissous par décret, qu'après son avis motivé. C'est, en fait, le contrôleur civil qui organise la commission administrative nommée par décret, en remplacement du conseil municipal.

c) CONTRÔLE DE LA CORRESPONDANCE DES COMMUNES. — La correspondance des communes avec la Direction générale de l'Intérieur (Bureau des Communes) est soumise aux mêmes formalités administratives que celle des caïds. A l'arrivée, le courrier officiel du vice-

président de la municipalité est simplement visé par le contrôleur civil; au départ, il peut être annoté.

La correspondance des communes avec l'administration centrale est assez volumineuse, car la tutelle administrative exercée sur elles est plus qu'étroite. Elle nous paraît complète. Les délibérations des conseils municipaux doivent, pour être exécutoires, avoir été approuvées par le Premier Ministre. Aussi copie en est transmise dans la huitaine à la Direction générale de l'Intérieur en double expédition. Chaque expédition est certifiée par le président conforme au procès-verbal de la séance. Le contrôleur civil reçoit toujours copie, pour ses archives, des actes et procès-verbaux municipaux. Il a donc toute latitude pour combattre les propositions malheureuses ou celles qui ne sont pas inspirées par le souci de l'intérêt public.

La tutelle existe, également, à un autre point de vue. Les présidents des communes ont bien le droit de prendre des arrêtés municipaux, mais ceux-ci ne sont exécutoires qu'après approbation du Premier Ministre, conditionnée, bien entendu, par un avis conforme du contrôleur civil.

d) INTERVENTION PERSONNELLE DU CONTRÔLEUR CIVIL DANS L'ADMINISTRATION DES COMMUNES. — Le contrôleur civil peut-il intervenir directement dans les débats d'un conseil municipal ? Le fait s'est déjà présenté. Néanmoins, la circulaire résidentielle N° Int. 6617-3, du 5 juillet 1930, tout en louant l'intervention du contrôleur civil, a cru devoir faire remarquer que son insistance à faire prévaloir son avis peut porter atteinte à la liberté de discussion. Pour éviter des conflits, il est préférable que l'opinion des contrôleurs civils sur les solutions à donner aux questions municipales ne se manifeste pas publiquement. Une autre raison milite également en ce sens. Les idées du contrôleur civil peuvent ne pas être approuvées par le Gouvernement. Il ne faut pas que cette divergence entre l'autorité supérieure et son agent local soit remarquée par la population.

Quant au caïd, président de droit des conseils municipaux, il doit assister régulièrement aux réunions, mais ne pas les diriger, et laisser ce soin au vice-président français.

TROISIEME PARTIE

LE CONTROLEUR CIVIL ADMINISTRATEUR DIRECT

Nous étudierons les attributions du contrôleur civil en tant qu'administrateur direct sous les rubriques suivantes :

TITRE PRÉLIMINAIRE : *Causes qui font du contrôleur civil un administrateur direct.*

TITRE I. — *Police et libertés publiques.*

TITRE II. — *Justice.*

TITRE III. — *Etat civil et politique des personnes.*

TITRE IV. — *Marine.*

TITRE V. — *Armée.*

TITRE VI. — *Application de la législation née de la guerre.*

TITRE VII. — *Instruction publique et Beaux-Arts.*

TITRE VIII. — *Finances publiques.*

TITRE IX. — *Hygiène et Assistance publique.*

TITRE X. — *Travaux Publics et Poste, Télégraphe, Téléphone.*

TITRE XI. — *Agriculture, Commerce et Colonisation.*

La division que nous avons adoptée englobe toutes les matières administratives intéressant le contrôleur civil. Elle correspond à l'existence de services techniques constituant soit des Directions générales, soit des simples Directions, soit même des bureaux.

Le contrôleur civil est bien, comme on le voit, un fonctionnaire universel en relation avec toutes les administrations centrales (Directions générales de l'Agriculture, des Travaux Publics, de l'Instruction Publique), mais principalement avec la Direction générale de l'Intérieur (Police et libertés publiques, Hygiène et Assistance publique, Etat civil) et la Résidence générale (Office des Mutilés, Etat politique des personnes, Distinctions honorifiques, attributions consulaires et notariales, marine, etc.).

TITRE PRÉLIMINAIRE

CAUSES QUI FONT DU CONTROLE CIVIL UN ADMINISTRATEUR DIRECT

L'administration directe du contrôleur civil est indispensable en Tunisie pour plusieurs raisons que nous allons examiner minutieusement dans deux chapitres :

CHAPITRE I. — *Existence de groupes ethniques de nationalité non tunisienne qui ne veulent pas être administrés par le caïd.*

CHAPITRE II. — *Existence de cas spéciaux où, en dehors de toute idée de nationalité, l'administration directe est refusée au caïd.*

CHAPITRE I

Existence de groupes ethniques de nationalité non tunisienne qui ne veulent pas être administrés par le caïd

Ces groupes ethniques comprennent les européens (français et étrangers) et les algériens. On ne peut, en bonne logique, soumettre les personnes appartenant à ces collectivités à l'autorité administrative du caïd, même si ce dernier est sous la surveillance d'un fonctionnaire français.

Nous allons passer successivement en revue dans plusieurs paragraphes les européens et les algériens.

LES EUROPÉENS. — Il va de soi que le contrôleur civil est seul en mesure de remplir vis-à-vis de la colonie française les attributions consulaires ou électorales qui lui sont dévolues par les textes.

Des conventions passées avec les nations étrangères, en particulier avec l'Italie, prévoient son intervention et non celle du caïd. Les Etats d'Europe, tout en acceptant la suppression des capitulations, ont exigé que leurs sujets ne soient pas soumis à l'administration des chefs locaux indigènes. Aussi, les matières administratives concernant les européens, étrangers aussi bien que français, sont de la compétence du contrôleur civil et non du caïd : état civil, débits de boissons, associations, réunions, naturalisations, décorations, dénombrement de la population, colonisation, secours, etc.

INFLUENCE DE LA NATIONALITÉ SUR CERTAINES MATIÈRES ADMINISTRATIVES. — Certaines professions n'ont été exercées, au début, que par des européens, en particulier celles de médecin et de représentant de commerce. Le contrôleur civil pouvait seul être compétent pour l'application des textes de principe les réglementant. Il l'est encore aujourd'hui, alors que des tunisiens ont pu accéder à ces professions. Le pli administratif est pris et il semble difficile de revenir sur un décret.

De même, seuls, à l'origine du Protectorat, les européens ont demandé l'ouverture d'établissements dangereux, incommodes ou insalubres. Seules, en dehors du Gouvernement Tunisien, des sociétés françaises ont pu opérer des expropriations pour cause d'utilité publique. Il s'agit là, d'ailleurs, d'opérations administratives inconnues en Tunisie avant l'établissement du Protectorat. Aussi sont-elles de la compétence du contrôleur civil. Mais les indigènes, de leur côté, sont intéressés à la marche de ces sortes d'enquêtes. Le caïd, leur chef, représente la masse de la population, forte de son nombre sinon de sa science et de son capital. Aussi, arrive-t-il, dans certains cas, qu'une même opération administrative se développe parallèlement au caïdat et au contrôle civil, par exemple en matière d'opposition à la construction ou l'aménagement d'établissements dangereux et insalubres.

LE PROBLÈME DES ALGÉRIENS EN TUNISIE. — La religion et les mœurs des algériens, les mêmes que celles des tunisiens, ont eu une grande influence sur leur destinée administrative. La logique juridique exigeait la séparation des deux populations. Mais cela semblait difficile à réaliser. La nationalité de beaucoup d'algériens était contestée par le Gouvernement du Protectorat. Certains d'entre eux ne se faisaient connaître que pour pouvoir plaider devant nos tribunaux. La différence essentielle entre le tunisien et l'algérien, la seule que celui-ci appréciait, était alors la suivante : le tunisien payait la medjba, tandis que l'algérien n'en était pas redevable. La création de l'istitan, acte de justice fiscale, n'a pu que faire reculer le problème juridique de la distinction des deux populations.

Vivant épars sur le territoire tunisien, sans liens entre eux, quelques-uns depuis un temps immémorable, les algériens pouvaient difficilement être coulés dans des moules administratifs spéciaux. Pourtant des cheikhs d'algériens ont été créés. Mais quelle confiance peut-on avoir, au point de vue administratif, dans des agents le plus souvent illettrés ? Faut-il leur imposer des déplacements considérables

jusqu'au contrôle civil ou à la Recette des Finances, alors que, comme tous les cheikhs, ils ne sont pas payés ? Peuvent-ils exercer une action sérieuse dans des circonscriptions forcément trop vastes ? Comment, d'autre part, administrer la population algérienne quand elle est insignifiante en nombre et qu'on ne peut lui donner des chefs ?

Aussi la situation des algériens est-elle mixte, hybride pourrait-on dire, et leurs cheikhs ont dû, dans plus d'une question administrative, être soumis à l'autorité du caïd.

DROITS ET OBLIGATIONS DES ALGÉRIENS. — Les algériens sont assimilés aux tunisiens, sous le nom générique d'indigènes, à plusieurs points de vue :

- 1° Elections et assemblées tunisiennes;
- 2° Impôts et redevances perçus par le caïd;
- 3° Etat civil indigène;
- 4° Recensement quinquennal de la population;
- 5° Sociétés de prévoyance indigènes;
- 6° Ports d'armes. C'est le contrôleur civil et non la Sûreté qui leur délivre les autorisations sous réserve d'une enquête dans leur pays d'origine.

Ils s'en séparent sur d'autres :

1° Ils sont justiciables des tribunaux français. Les règles qui leur sont applicables en matière de libération conditionnelle sont les mêmes que celles qui concernent les français. C'est le juge de paix qui appose et lève les scellés et le contrôleur civil, en tant que consul, qui établit l'inventaire des biens quand une succession d'algériens est ouverte par la mort du de cujus.

2° Leurs obligations militaires font l'objet d'un mode de recrutement spécial, différent à la fois des modes de recrutement français et tunisien.

3° Le régime des passeports qui leur est appliqué n'est pas le même que celui régissant les tunisiens. Les dossiers des pèlerins algériens s'embarquant pour la Mecque, comme ceux, d'ailleurs, des musulmans français, sont instruits par les contrôleurs civils et non par les caïds.

4° Ils sont soumis, comme les français, au régime de l'immatriculation consulaire. Les réductions de taxes accordées par le tarif des chancelleries aux français immatriculés s'appliquent aux algériens inscrits à la matricule.

SITUATION DES SUJETS COLONIAUX ITALIENS. — Les sujets coloniaux italiens, en l'espèce les tripolitains, sont au point de vue juridiction

et administration, assimilés à des tunisiens, du moins provisoirement, sauf sur certains points désignés aux paragraphes 2 et 3 de l'article 3 du décret du 19 juin 1914 ⁽¹⁾. Sont seuls considérés, en Tunisie, comme sujets coloniaux italiens les individus venus de Lybie depuis le 28 octobre 1912, munis d'un passeport italien visé par l'autorité consulaire française.

CHAPITRE II

Existence de cas spéciaux où, en dehors de toute idée de nationalité, l'administration directe est refusée au caïd

DANGERS POUR LE PROTECTORAT A LAISSER DANS CERTAINS CAS L'ADMINISTRATION AU CAÏD. — Parfois, l'administration directe ne peut être laissée, sans danger pour l'existence du Protectorat, entre les mains des chefs locaux tunisiens. Ainsi, c'est le contrôleur civil qui délivre des permis de port d'armes et de bons de poudre aux indigènes. L'oudjak, qui n'a d'attributions qu'à l'égard des tunisiens, ne dépend pas du caïd mais du contrôleur civil. La destruction des animaux nuisibles qui comporte l'emploi d'armes à feu ou de poisons violents est également de la compétence de ce dernier.

Faut-il laisser au caïd le droit d'instruire les demandes de cafés maures ou de souscriptions publiques ? Il y a là un certain danger pour le Protectorat. Les cafés maures peuvent être des repaires d'indésirables, sinon parfois d'adversaires politiques. Quant aux souscriptions publiques ouvertes dans les milieux indigènes, elles n'ont trop souvent pour but que de nourrir un marabout ou de fournir des fonds à la propagande destourienne. Le Gouvernement tunisien a sagement agi quand il a placé ces matières administratives dans la compétence du contrôleur civil.

QUESTIONS D'UNE IMPORTANCE TELLE QUE L'INTERVENTION DIRECTE DU DÉLÉGUÉ DU RÉSIDENT GÉNÉRAL SEMBLE INDISPENSABLE. — Certaines questions spéciales à la Tunisie et même à l'Afrique du Nord sont trop importantes pour ne pas appeler l'intervention du délégué du Résident général à l'intérieur de la Régence. Les opérations administratives qu'elles provoquent sont d'autant plus délicates à trancher qu'elles intéressent à la fois européens et indigènes et qu'elles exigent, en même temps, une certaine rapidité d'exécution. Telle est l'épi-

(1) LAGRANGE et FONTANA, t. II, p. 178.

neuse question des eaux, primordiale dans un pays sec où ce liquide est un trésor. On pourrait en dire autant de la police des incinérations et des forêts et aussi de la transhumance ou de l'invasion des sauterelles qui créent une situation de fait exceptionnelle, une sorte de révolution matérielle et morale, et qui exigent, en même temps, une collaboration étroite entre les populations française et indigène.

Qui est en mesure de coordonner les diverses forces de police chargées de veiller à la sécurité intérieure de la Régence : gendarmerie, oudjak, police, chefs indigènes ? A qui confier la surveillance de la caisse de réserve ? Il s'agit, en l'espèce, d'une grave responsabilité pécuniaire et, en même temps, de contrôler les sorties et les rentrées de fonds opérées par un comptable de nationalité française. Seul, le contrôleur civil peu remplir ces missions délicates.

QUESTIONS INTÉRESSANT SPÉCIALEMENT LA POLITIQUE FRANÇAISE EN TUNISIE. — On ne comprendrait pas que certaines attributions administratives soient dévolues au caïd car elles intéressent, au plus haut point, la politique française en Tunisie. Nous citerons dans ce nombre les naturalisations de tunisiens ou d'heimatlozes, les recensements d'animaux, voitures, véhicules automobiles en vue de la mobilisation, l'établissement des certificats d'origine.

QUESTIONS CRÉÉS PAR LA GUERRE. — Toute la législation née de la guerre, en faveur des mutilés, orphelins et combattants est de la compétence du contrôleur civil. Le caïd n'intervient qu'à titre accessoire, pour aider son chef, lui fournir les renseignements nécessaires ou opérer parfois une besogne matérielle sans responsabilité bien directe.

Les raisons qu'on évoque en faveur de cette attribution de compétence sont des plus logiques. Il s'agit d'une législation essentiellement française que la Tunisie a adoptée par voie d'imitation. Le Trésor français est en jeu. C'est lui qui supporte le paiement des sommes attribuées aux pensionnés et aux pupilles de la Nation. Il est naturel qu'il exige que seul un fonctionnaire français, appliquant notre loi nationale, soit mis en cause. Certificats de vie, de propriété, déclarations de non-cumul, certificats de non-imposition à l'impôt sur le revenu, etc., seul le contrôleur civil est en mesure de dresser ces actes.

ATTRIBUTIONS DÉVOLUES AU CONTRÔLEUR CIVIL SANS RAISONS BIEN SÉRIEUSES. — Le contrôleur civil a été chargée de certaines attributions administratives, sans raison bien plausible, tout simplement parce

que le Gouvernement tunisien avait besoin d'un fonctionnaire local pour une besogne d'ordre bureaucratique. Certes, on peut, en cherchant bien, trouver quelques motifs pouvant justifier cette attribution de compétence, mais, en tout cas, ils sont loin d'être primordiaux.

Nous classons dans cette catégorie d'opérations administratives, l'attribution de distinctions honorifiques, de secours et de cartes d'identité aux sujets tunisiens, l'organisation de chantiers de charité pour les indigènes, l'intervention dans les écoles franco-arabes, la nomination d'un expert en cas de réclamation des cultivateurs contre le montant de l'achour, etc.

LES TENDANCES DE L'AVENIR. — Enfin, une certaine politique assimilatrice poursuit son œuvre dans la Régence. Le régime du Protectorat, pour certaines personnes, semble aujourd'hui, périmé. Il est évident que ceux qui sont animés de cet esprit veulent d'un contrôleur civil ressemblant davantage à son collègue, l'administrateur algérien. Les décentralisateurs, également, pensent à lui et voudraient en faire la cheville ouvrière de leur système.

Que nous réserve l'avenir ? Sans doute une augmentation des attributions d'administration directe du contrôleur civil; peut-être, la création de communes rurales avec, dit-on, un budget distinct et des fonctionnaires autres que ceux couverts par l'irresponsabilité des grandes Directions de Tunis.

RELATIONS DU CONTRÔLEUR CIVIL, ADMINISTRATEUR DIRECT ET DES FONCTIONNAIRES LOCAUX DE NATIONALITÉ FRANÇAISE. — Pour bien comprendre la nature des relations qu'il doit avoir avec eux, il convient d'abord de spécifier que le contrôleur civil est comme nous le savons, le représentant direct du Résident Général à l'intérieur de la Régence. Il est le premier personnage administratif de sa circonscription et préside aux cérémonies officielles. Tout fonctionnaire local en prenant et en quittant son service doit se présenter à lui. Bien plus, un agent ne peut-être envoyé en inspection ou en mission sur son territoire sans qu'il en soit avisé. Les visites à faire ou à rendre sont alors réglées par les préséances. La nouvelle des congés exceptionnels accordés aux administrations est transmise par télégramme résidentiel au contrôleur civil et celui-ci communique la décision prise aux agents de sa circonscription.

Le contrôleur civil doit être pour les autres fonctionnaires un conseiller bienveillant et sûr. Les administrations locales ne lui sont pas subordonnées mais doivent collaborer avec lui. Cette collaboration est plutôt personnelle qu'administrative et ne peut porter que sur

les questions d'ordre général. Le contrôleur civil n'est nullement qualifié pour s'immiscer dans le fonctionnement technique des administrations locales. Ainsi, il ne peut pénétrer dans la classe d'une école franco-arabe et adresser des remontrances d'ordre pédagogique à l'instituteur, ni faire réparer par ses propres moyens, spahis ou prisonniers, une ligne télégraphique démolie par le mauvais temps.

RELATIONS DU CONTRÔLEUR CIVIL, ADMINISTRATEUR DIRECT, AVEC LES FONCTIONNAIRES LOCAUX DE NATIONALITÉ TUNISIENNE. — La fonction d'administrateur direct du contrôleur civil n'efface pas l'action des chefs indigènes. Ceux-ci ont leur utilité en cette matière, surtout comme agents de renseignements. La situation est, d'ailleurs, la même en Algérie où les administrateurs se trouvent dans l'obligation de se servir des autorités locales indigènes qu'il a bien fallu conserver.

Mais le système administratif de la colonie voisine est bien plus simple que celui adopté dans la Régence. Les administrateurs algériens s'adressent directement aux adjoints indigènes, véritables cheikhs, appelés officiellement mais improprement caïds. Les contrôleurs civils, au contraire, ne peuvent atteindre les cheikhs, agents en contact direct avec le peuple, que par l'intermédiaire du caïd et du khalifat. Ils ont, évidemment, la ressource de les convoquer à leur bureau. Mais le caïd proteste, en ce cas, avec assez de raison, d'ailleurs. Le principe de l'unité administrative veut que toute affaire intéressant un indigène, qui n'est pas enlevée par un texte au caïd, passe forcément par ses mains.

RELATIONS D'ORDRE GÉNÉRAL DES CONTRÔLEURS CIVILS ET DES CONSULS ÉTRANGERS. — Les diverses nations européennes sont représentées en Tunisie, non pas par des agents diplomatiques, mais par des fonctionnaires du cadre consulaire. Le contrôleur civil, en tant qu'autorité locale, ne peut correspondre qu'avec les consuls étrangers munis de l'exéquatur. Le Résident général lui en notifie la date et l'informe de l'étendue de la circonscription administrative du nouveau consul.

Toute demande de renseignements formulée par une autorité étrangère doit être transmise à la Résidence générale pour suite à donner.

Les contrôleurs civils protègent, par humanité, les étrangers établis en Tunisie dont la nation n'est pas représentée dans la Régence. Ajoutons que le contrôleur civil de Sfax a, pendant longtemps, fait fonction de consul de Grèce dans cette ville. Les bureaux des contrôleurs civils sont largement ouverts aux archives consulaires des nations

étrangères quand leurs représentants veulent les y déposer pour cause de départ ou de maladie.

RELATIONS D'UN ORDRE PLUS SPÉCIAL ENTRE LES CONTRÔLEURS CIVILS ET CONSULS OU AGENTS CONSULAIRES ITALIENS. — Les consuls et agents consulaires italiens jouissent de privilèges considérables en Tunisie (Décret du 1^{er} février 1897) ⁽¹⁾. Ces avantages, qui paraissent assez conformes aux règles générales du droit international public en ce qui concerne les consuls et vice-consuls, le sont beaucoup moins lorsqu'ils s'exercent au profit d'agents consulaires, ces derniers n'ayant aucun caractère public.

Signalons qu'ils sont exempts de certaines prestations et de quelques impôts, que leurs archives sont inviolables, qu'ils ont le droit d'adresser aux autorités de leur arrondissement des réclamations contre toute infraction aux traités et conventions existants, qu'il peuvent jouer le rôle de notaire non seulement vis-à-vis de leurs nationaux, mais même à l'égard des français et des tunisiens quand il s'agit de biens situés ou d'affaires à traiter en Italie.

En matière maritime, ils jouissent d'une grande liberté d'action. Par contre, en matière notariale, ils doivent se plier à certains procédés exigés, d'ailleurs, par l'Etat dont ils ressortissent. Nous étudierons, en détail, ces questions administratives sous les rubriques « notariat » et « marine ».

En pratique, toutes ces mesures ne sont guère appliquées pour trois raisons :

a) Le contrôleur civil n'aime guère se déranger pour des opérations qui ne lui rapportent aucun bénéfice.

b) Les agents consulaires italiens sont fort jaloux de leurs prérogatives et se gardent bien d'informer leur collègue français.

c) Le Gouvernement italien a changé d'opinion à l'égard de ses propres agents. Il imposait autrefois la présence du juge de paix ou du contrôleur civil, en vue d'empêcher les dilapidations de ses fonctionnaires, personnages n'ayant, trop souvent, aucune surface administrative. Aujourd'hui, avec la vague de nationalisme et de vertu qui sévit dans la Péninsule, ce serait faire injure à un agent consulaire italien que de le soupçonner d'actes qu'il n'a plus le droit de commettre.

(1) LAGRANGE et FONTANA, t. I, p. 238.

TITRE I

POLICE ET LIBERTÉS PUBLIQUES

Nous examinerons le rôle considérable joué par le contrôleur civil en cette matière, dans trois chapitres différents et un appendice.

CHAPITRE I. — *Autorité du contrôleur civil sur les forces de police autres que les chefs indigènes.*

CHAPITRE II. — *Le contrôleur civil, agent indirect de police administrative et de police judiciaire.*

CHAPITRE III. — *Le contrôleur civil et les libertés publiques.*

APPENDICE I. — *Les distinctions honorifiques en Tunisie.*

CHAPITRE I

Autorité du contrôleur civil sur les forces de police autres que les chefs indigènes

Si l'on met de côté les caïds, khalifats et cheikhs, trois forces de police se partagent, en Tunisie, le devoir d'assurer la sécurité à l'intérieur du pays : la police proprement dite, la gendarmerie et l'oudjak. Le contrôleur civil exerce une certaine autorité sur ces trois forces de police, mais à des degrés différents : réelle sur l'oudjak, assez sérieuse sur la police, un peu plus incertaine sur la gendarmerie. En outre, il doit coordonner ces forces de police en vue d'augmenter leur rendement effectif.

ACTION DU CONTRÔLEUR CIVIL SUR LES COMMISSAIRES DE POLICE ET CHEFS DE SECTEUR. — Les commissaires de police et chefs de secteur doivent rendre compte au contrôleur civil de toutes les affaires qu'ils sont appelés à traiter dans leur circonscription et l'informer de tous les événements qui parviennent à leur connaissance. Ils exécutent les ordres qu'il leur donne. S'ils habitent le siège du contrôle civil, ils lui transmettent un rapport quotidien sur la marche de leur service et se présentent chaque jour à lui pour recevoir ses instructions.

Le décret du 5 juin 1929 réorganise les services de police dans la Régence et la circulaire N° 79 du Directeur de la Sûreté publique comble, dans le menu détail, les lacunes de la nouvelle organisation.

Le territoire de la Régence est divisé en cinq régions de police

ayant chacune à leur tête un commissaire divisionnaire qui est le supérieur hiérarchique de tous les commissaires de police de sa circonscription. Il est chargé de les inspecter, au moins une fois l'an, en prenant l'attache des autorités régionales, contrôleur civil et caïd. C'est lui qui effectue les enquêtes administratives motivées par les fautes du personnel contre le service ou la discipline. Il est donc facile à un contrôleur civil, ayant à se plaindre d'un chef de poste de police, de provoquer l'intervention immédiate et efficace du commissaire divisionnaire.

Aucun chef de poste de police ne doit s'absenter en permission ou en congé régulier sans que le contrôleur civil dont il relève n'ait donné préalablement son avis. Au surplus, aucune demande de congé n'est accueillie si elle n'est revêtue du visa du contrôleur civil. C'est ce dernier, et cela constitue une de ses attributions les plus remarquables, qui note les commissaires et chefs de poste sur la manière dont ils s'acquittent de leurs fonctions.

ACTION DU CONTRÔLEUR CIVIL SUR LA GENDARMERIE. — Quant aux chefs de poste de gendarmerie, ils échappent quelque peu à l'autorité immédiate du contrôleur civil. Celui-ci ne fait que viser leurs procès-verbaux et en prendre copie quand ils sont importants. Il peut, s'il a des sujets de mécontentement à leur égard, en informer leurs chefs hiérarchiques qui leur infligeront les réprimandes et punitions qu'ils méritent.

Il a été décidé dernièrement que par analogie avec ce qui se pratique en Algérie et au Maroc, la surveillance des territoires se trouvant hors des périmètres urbains, serait confiée progressivement à la gendarmerie, ce qui entraînera une nouvelle répartition des forces de police. Les contrôleurs civils ont été consultés sur les emplacements des effectifs, les limites des circonscriptions et l'ordre d'urgence dans lequel doivent être créées les nouvelles brigades.

D'autre part, si le contrôleur civil est d'avis que des circonstances exceptionnelles nécessitent la mise en mouvement de la gendarmerie et de la troupe, il doit en référer au Résident général et exécuter ses instructions à la lettre.

AUTORITÉ DU CONTRÔLEUR CIVIL SUR L'OU DJAK : a) *Rôle de cette force de police.* — Sur l'oudjak, le contrôleur civil exerce une grande autorité. Cet organisme est actuellement régi par le décret du 21 juillet 1922 ⁽¹⁾.

(1) J. O. 1922, p. 931.

La gendarmerie indigène, ou oudjak, est une force destinée à veiller à la sûreté publique, à assurer le maintien de l'ordre et à coopérer au recouvrement de l'impôt avec les autorités qui en sont chargées. Elle a plus spécialement pour attribution de veiller à la sûreté des campagnes et d'assurer le transfert des prisonniers indigènes acheminés sur les différents contrôles, les tribunaux régionaux, l'Ouzara ou la Driba. Elle est divisée en vingt groupes répartis dans les dix-neuf contrôles civils, le vingtième groupe étant détaché près des tribunaux de l'Ouzara et de la Driba. A l'intérieur de sa circonscription, c'est le contrôleur civil qui est chargé de répartir les cavaliers de l'oudjak entre les divers services qui ont besoin de leur concours.

Le service de l'oudjak dans les contrôles civils se divise en service ordinaire et en service extraordinaire. Le service ordinaire est celui qui s'opère quotidiennement, à des époques déterminées, sans réquisition. Il comprend des tournées sur les grandes routes, les chemins vicinaux, dans les centres isolés, en un mot dans tous les lieux indiqués par le contrôleur civil : ce sont les tournées de sécurité.

Chaque fois que la chose est possible et, en principe, tous les deux jours, une de ces tournées doit être accomplie par deux spahis qui visiteront un point déterminé et feront émarger par un notable ou un colon de l'endroit, une feuille de tournée mentionnant la mission à accomplir, avec indication des heures de départ et de rentrée. A la fin de la mission, la feuille sera remise au contrôleur civil qui l'adressera au Résident général le dernier jour du mois.

Le service extraordinaire est celui dont l'exécution n'a lieu qu'en vertu d'ordres et de réquisitions. Il consiste à prêter main forte :

1° Aux agents de l'administration pour la répression du maraudage.

2° Aux percepteurs pour la rentrée des impôts.

3° Aux huissiers et autres exécuteurs de mandements judiciaires, porteurs de réquisition ou jugement spécial dont il a été justifié devant le contrôleur civil.

4° A tous les agents de la force publique : police, gendarmerie.

5° Aux fonctionnaires et agents de l'Etat chargés de la délimitation des terrains domaniaux et dont la mission pourrait être entravée.

Ces deux services ont pour objet d'assurer constamment, sur tous les points du contrôle, l'action de la police administrative et judiciaire, mais à l'encontre des indigènes seulement.

Tout cavalier chargé d'une mission est porteur d'un ordre écrit,

ou taïn, détaché d'un registre à souche, délivré et signé soit par le contrôleur civil, soit par le caïd, et qui doit être exhibé à toute réquisition du khalifat ou du cheikh sur le territoire duquel le spahi exerce son mandat.

L'imprimé employé spécifie nettement l'interdiction faite au cavalier de toucher une somme quelconque de l'individu poursuivi, soit au titre de la créance à recouvrer, soit au titre de la khedma. Celle-ci consiste en une somme d'argent payée par l'intéressé, allouée dans les débuts du Protectorat aux cavaliers de l'Oudjak, et qui aujourd'hui revient au Trésor tunisien. Toutes les missions ne donnent pas lieu pourtant à sa perception. On distingue deux sortes de taïns : ceux qui sont de couleur jaune et payants et ceux de couleur blanche portant la rubrique « Missions officielles ne donnant pas lieu à la perception de la khedma ».

Le montant de la khedma dépend du nombre de kilomètres parcourus. Elle doit être versée par l'intéressé préalablement à la délivrance de l'ordre de mission. Liquidée par le fonctionnaire qui a délivré le taïn, elle est recouvrée exclusivement par le caïd. L'opération a lieu tous les mois et ce fonctionnaire adresse un état de versements N° 5 à la Direction générale des Finances par l'intermédiaire du contrôleur civil.

AUTORITÉ DU CONTRÔLEUR CIVIL SUR L'OU DJAK : b) *Son intervention dans la bonne marche de ce service : Les adjudants instructeurs de l'oudjak.* — Les contrôleurs civils sont aidés dans leur besogne par les adjudants-instructeurs de l'oudjak. Ceux-ci tiennent les écritures, instruisent le personnel et surveillent le matériel. Ils doivent visiter chaque contrôle au moins une fois par trimestre. A leur arrivée, ils se présentent au contrôleur civil pour recevoir ses ordres. Ils mettent à jour les livrets individuels, instruisent les dossiers de mise à la retraite, inspectent les armes et munitions, constatent l'état des chevaux et leur harnachement et s'assurent de l'aptitude équestre des spahis et de leurs connaissances professionnelles.

Du 5 au 10 de chaque mois, le contrôleur civil adresse à la Résidence générale le rapport mensuel de l'adjudant-instructeur. Il fait parvenir à la même destination, pour le 1^{er} avril de chaque année, l'état des congés à accorder au personnel de l'oudjak de son contrôle, ainsi que l'état des notes individuelles.

C'est le contrôleur civil qui accorde aux gradés et spahis de l'oudjak, dans les limites déterminées, les permissions de courte durée. Il a le droit de leur infliger les sanctions disciplinaires du 1^{er} degré,

dont la plus sévère est la consigne au contrôle de 1 à 15 jours. Le contrôleur civil de Tunis fait, en outre, partie du conseil de discipline qui donne son avis sur la révocation des agents de l'oudjak.

Quant un cheval de spahi meurt, une enquête doit être immédiatement menée par le contrôleur civil pour connaître si la mort est imputable à l'agent, auquel cas, ce dernier devra remplacer la bête à ses frais. Le contrôleur civil ou son suppléant préside la commission d'estimation des chevaux et cycles qui est chargée d'accepter ou de refuser les animaux ou bicyclettes destinés à remonter les spahis et gradés de l'oudjak.

HAUTE POLICE. — Le contrôleur civil est, avant tout, chargé de la haute police de sa circonscription. Ce terme nouveau appelle une explication. Nous savons que quatre forces de police, gendarmerie, police proprement dite, oudjak et chefs indigènes se partagent le devoir d'assurer la sécurité sur l'étendue du territoire tunisien. Ces autorités d'origine différente, dont l'existence est une des conséquences de la mise en œuvre du Protectorat, empiètent les unes sur les autres, se nuisent plutôt qu'elles ne s'entraident. Aussi le Gouvernement tunisien s'est vu dans l'obligation de confier au plus haut fonctionnaire local, c'est-à-dire au contrôleur civil, le rôle de les coordonner. La haute police consiste précisément dans cette coordination. Le contrôleur civil doit servir de trait d'union entre les divers services de police mis à sa disposition et veiller à leur bon rendement.

Le territoire de chaque contrôlé civil a été partagé en subdivisions spéciales ou secteurs, affectés en ce qui concerne le service de la police préventive, les uns à la gendarmerie, les autres à la police proprement dite. Dans les localités où cohabitent des forces de police et de gendarmerie, la police est seule chargée de la sécurité à l'intérieur du périmètre communal. Quant à la circonscription du contrôle civil, elle est parcourue par les cavaliers de l'oudjak chargés d'un service de renseignements et de sécurité dans les milieux indigènes.

Brigades de gendarmerie et postes de police peuvent franchir les limites qui leur sont assignées, mais seulement dans les cas exceptionnels et en rendant compte, sans retard, au contrôleur civil. La coordination ne doit pas seulement exister à l'intérieur d'un contrôle, il faut qu'il en soit de même sur toute l'étendue du territoire tunisien. C'est pourquoi les contrôleurs civils des circonscriptions limitrophes sont tenus de prendre directement, d'un commun accord, toutes les mesures nécessitées par la situation. Un contrôleur civil ou ses agents ne doivent pas hésiter à pénétrer dans la circonscription voisine si

la réussite d'une opération de police en dépend, à condition d'informer le Résident général. Si un détachement de police a besoin, pour le succès d'une opération, du concours d'un autre élément, il devra, sauf le cas d'extrême urgence, en référer au contrôleur civil.

Les pouvoirs de haute police du contrôleur civil ont rendu de grands services en Tunisie au début du Protectorat et au lendemain de la Grande Guerre. Ils ont permis l'arrestation de bandits notoires recherchés en vain par la justice et qui mettaient en échec le prestige de la France auprès des populations de la Régence.

C'est en vertu de ses pouvoirs de haute police que le contrôleur civil détient le plan et les moyens de défense du centre de colonisation du chef-lieu de sa circonscription. Les armes sont visitées par un officier inspecteur qui laisse des instructions en vue de leur entretien.

CHAPITRE II

Le contrôleur civil, agent indirect de police administrative et judiciaire

Avant d'aborder l'étude du contrôleur civil agent de police administrative et judiciaire, il convient de faire la distinction classique entre les deux polices et d'appliquer les principes généraux qui régissent cette matière à un pays spécial, la Tunisie. On pourra examiner ensuite le rôle du contrôleur civil dans quelques cas spéciaux, particulièrement importants.

DISTINCTION DE LA POLICE ADMINISTRATIVE ET JUDICIAIRE EN TUNISIE.
— Nous connaissons tous cette distinction fondamentale, base de l'ordre public dans les pays civilisés.

La police administrative a pour but d'empêcher que des infractions à la loi soient commises. La mission préventive s'exerce sous différentes formes : règlements, mesures d'ordre, présence d'agents dans les lieux publics.

Le rôle de la police judiciaire consiste, au contraire, à constater l'infraction, à en rechercher les auteurs et à en assurer la punition.

En pratique, les deux polices sont souvent confondues dans la personne du même agent. Dans la Régence, ont à la fois des fonctions de police administrative et de police judiciaire : les caïds, les commissaires de police. Sont exclusivement officiers de police judiciaire : les cheikhs.

La situation se complique par suite de l'existence de deux justices n'ayant pas les mêmes officiers de police judiciaire. Ainsi, le caïd

qui joue ce rôle vis-à-vis des juridictions indigènes, n'est rien, en principe du moins, au regard des tribunaux français.

RÔLE EXACT DU CONTRÔLEUR CIVIL EN MATIÈRE DE POLICE ADMINISTRATIVE ET JUDICIAIRE. — La question se pose alors. Qu'est exactement le contrôleur civil ? Est-il agent de la police administrative, officier de police judiciaire de la justice française, officier de police judiciaire de la justice indigène ?

A la première question, nous donnons la réponse suivante : Le contrôleur civil n'a pas directement la police administrative de sa circonscription dans ses attributions. Il n'a pas le pouvoir réglementaire qui appartient au caïd, mais il peut surveiller ce dernier, lui inspirer des arrêtés, en changer la forme ou le fond, mais toujours en se mouvant dans l'ombre du chef indigène. D'autre part, il convient de mentionner que le contrôleur civil est l'agent d'exécution d'un grand nombre de règlements émanant de l'autorité supérieure. Son rôle est très important, en cette matière, surtout en ce qui concerne les libertés publiques auxquelles nous consacrerons un chapitre spécial.

Pour répondre à la seconde question, il convient de signaler que depuis la disparition des justices de paix provisoires, le contrôleur civil n'est plus, en principe, officier de police judiciaire de la justice française.

Signalons pourtant l'intéressante circulaire de décembre 1897 du Parquet de Tunis, approuvée par le Gouvernement, d'après laquelle les contrôleurs civils, caïds, khalifats et tous les chefs indigènes sont tenus de signaler au juge de paix et au Parquet, les infractions commises sur leur territoire lorsque des européens y sont mêlés comme auteurs, complices ou victimes. En cas d'urgence, les avis des fonctionnaires indigènes peuvent être adressés au juge de paix sans passer par l'intermédiaire du contrôleur civil. Au cas d'infraction grave, sans attendre l'arrivée du juge de paix, les autorités locales, gendarmes, commissaires de police, caïds et khalifats doivent, aux termes d'un accord intervenu entre le Parquet et le Gouvernement, prendre toutes mesures urgentes : arrestations provisoires, garde des pièces à conviction, soins aux victimes, recherches de renseignements et d'indices.

La troisième question recevra également une réponse négative, additionnée pourtant d'une restriction. Le Code de procédure pénale

tunisien ⁽¹⁾ ne mentionne pas le contrôleur civil parmi les officiers de police judiciaire, mais son action peut, néanmoins, se faire sentir quand des crimes et délits ont été commis dans sa circonscription. Il peut requérir les caïds et officiers de police judiciaire visés aux paragraphes 3 à 9 inclus de l'article 20 du Code de procédure pénale, à l'effet de constater, chacun en ce qui le concerne, les crimes, délits et contraventions. Ces officiers sont, outre les caïds dont nous avons déjà parlé, les officiers, sous-officiers, brigadiers et chefs de poste de gendarmerie, les commissaires et chefs de poste de police, les kahias, khalifats, gardes forestiers, cheikhs, agents des administrations ayant reçu de lois spéciales le pouvoir de rechercher et constater par des procès-verbaux certaines infractions.

ARMES, POUDRE ET CHASSE. — La matière est réglementée :

1° Pour les armes : par le décret du 18 mars 1913, modifié par celui du 20 décembre 1919 ⁽²⁾.

2° Pour les poudres : par le décret du 20 octobre 1885, modifié par celui du 16 décembre 1890 ⁽³⁾.

3° Pour la chasse : par le décret du 29 mai 1918 ⁽⁴⁾.

Les permis délivrés par le contrôleur civil sont de cinq sortes :

Permis d'introduction d'armes de précision;

Permis d'introduction d'armes de chasse ordinaires ou de luxe;

Permis d'achat d'armes de fabrication française et étrangère;

Autorisations de port d'armes dangereuses, cachées et secrètes;

Permis de porter une arme apparente dite de sécurité;

Autorisations de port d'armes apparentes dites « de chasse ».

Le contrôleur civil ne délivre ces permis qu'au nom du Directeur de la Sûreté publique et qu'aux indigènes tunisiens et assimilés, y compris les algériens.

Les européens doivent s'adresser à la Sûreté publique, à Tunis (art. 11 du décret du 18 mars 1913). Quant aux bons de poudre, le contrôleur civil peut en délivrer, par délégation du Résident général, soit aux européens, soit aux indigènes.

Tous ces permis, sauf ceux d'introduction et d'achat, sont valables un an (art. 22 du décret du 18 mars 1913). Les bons de poudre sont valables trois mois et leur délivrance est suspendue au moment de

(1) Décret du 30 novembre 1921. LAGRANGE et FONTANA, t. III, p. 1.

(2) LAGRANGE et FONTANA, t. II, p. 74; *J. O.* 1919, p. 1163 et 1920, p. 40. Le droit de timbre a encore été relevé depuis.

(3) LAGRANGE et FONTANA, t. I, pp. 88 et 158.

(4) LAGRANGE et FONTANA, t. II, p. 286.

la fermeture de la chasse. Le contrôleur civil ne doit délivrer de bons de poudre que sur production du permis de port d'armes.

La quantité de poudre délivrée chaque fois est inscrite au dos du permis de port d'armes, les intéressés, surtout les indigènes, ne devant pas dépasser la mesure qui leur est allouée. Les autorisations d'acheter de la poudre de chasse ne peuvent être supérieures à deux kilogrammes. Quant à celles concernant la poudre de mine, le Résident général ou son délégué fixe la quantité à délivrer à chaque acheteur.

Chaque livraison de poudre par le débitant est constatée sur un carnet coté et paraphé par le Directeur des Monopoles. Dans les dix jours suivant l'expiration de chaque permis, un agent des Finances établit la situation des débits de sa circonscription et s'assure que les quantités débitées correspondent exactement aux quantités inscrites sur les autorisations nominatives. Dans le cas où la débite n'est pas entièrement justifiée par les autorisations régulières, le contrôleur civil en est immédiatement avisé.

Le dossier d'une demande de permis ou de renouvellement de port d'armes comprend :

1° Une requête sur papier timbré dans laquelle l'intéressé donne tous les renseignements d'état civil le concernant, ainsi que le signalement descriptif de sa personne. Il indique la nature et le modèle de l'arme dont il veut se servir.

2° La photographie du postulant, de dimensions réglementaires.

3° Un extrait de son casier judiciaire, bulletin n° 3. Celui-ci suffit pour l'algérien ou le tunisien protégé qui ne sont justiciables que des tribunaux français. Quant au tunisien non protégé, étant susceptible d'être condamné à la fois par les juridictions française et tunisienne, il doit produire, en outre, l'extrait de son casier judiciaire tunisien.

4° La quittance de l'impôt istitan (art. 5, décret du 29 décembre 1913).

5° L'ancien permis en cas de renouvellement.

Les autorisations d'achat sont, comme les autres permis, détachées d'un registre à souches. En échange de cette autorisation qu'il garde comme moyen de preuve, l'armurier remet à l'acheteur un volant détaché d'un livret à souche, coté et paraphé par l'autorité compétente et reproduisant intégralement les indications mentionnées au permis d'achat.

Un règle spéciale concerne les algériens. Les autorités tunisiennes

ne peuvent délivrer des autorisations de détention d'armes avant de prendre, au préalable, l'attache de l'administration algérienne, en provoquant par l'intermédiaire de la Résidence générale, l'avis du Gouverneur général.

Le port de toute arme dangereuse, cachée ou secrète quelle qu'elle soit étant interdit, le contrôleur civil ne doit délivrer d'autorisations spéciales qu'à titre exceptionnel (art. 20 et 21, décret du 29 décembre 1913). Aussi les permis de port de revolver aux indigènes ne sont-ils accordés par ce fonctionnaire qu'aux facteurs, gardiens, marchands de bestiaux, c'est-à-dire aux personnes justifiant de la nécessité d'avoir une arme sur eux pour se protéger.

Au début de chaque année, le contrôleur civil adresse à la Résidence générale un état de la situation des formules de port d'armes et de bons de poudre délivrés l'année précédente.

Le commerce des armes a été réglementé par les décrets des 14 avril 1894 et 18 mars 1913. D'après ces textes législatifs, tout armurier doit, trimestriellement, adresser à l'autorité compétente un inventaire général et détaillé des armes existant dans son magasin et, en même temps, faire viser son registre d'inscription des achats d'armes. Mais quelle est cette autorité compétente ? D'après le premier des décrets précédemment cités ce sont les contrôleurs civils et les chefs de bureau des Affaires Indigènes. D'après le second, ce sont les agents français de la Sûreté publique et toujours les chefs de bureau des Affaires Indigènes.

Les arrêtés d'ouverture et de fermeture de la chasse aux divers gibiers sont pris en Tunisie par le Directeur général de l'Agriculture. Le contrôleur civil doit faire placarder ces arrêtés quinze jours francs à l'avance.

DÉBITS DE BOISSONS. — Le contrôleur civil est chargé d'instruire les demandes d'ouverture, de cession ou transfert des débits de boissons de 2^e et 3^e catégorie, mais seulement pour les localités non érigées en communes (art. 3, décret du 29 novembre 1920) ⁽¹⁾. Il donne son avis en marge de celles instruites par les Présidents de Municipalités.

Quant aux débits de 1^{re} catégorie, parmi lesquels sont rangés les cafés maures, les autorisations d'ouverture peuvent être accordées, sauf à Tunis, par les contrôleurs civils agissant par délégation du Premier Ministre. Ils délivrent également, mais seulement en dehors

(1) LAGRANGE et FONTANA, t. III, pp. 46 et suivantes.

des centres non érigés en communes, des autorisations temporaires d'ouverture de débit de 1^{re} et 2^e catégorie ne dépassant pas un laps de temps de huit jours.

Le dossier d'une demande de débit de boissons comprend toujours : une requête sur timbre, une notice de renseignements remplie par la police ou la gendarmerie locale et un ou plusieurs extraits du casier judiciaire (français pour les européens et autres justiciables des tribunaux français, français et tunisien pour les justiciables des juridictions tunisiennes).

CHAPITRE III

Le contrôleur civil et les libertés publiques

Nous consacrerons un paragraphe à chacune des multiples matières dans lesquelles intervient le contrôleur civil. Signalons dès à présent, que quelques-unes d'entre elles sont particulières à l'Afrique du Nord, telles que le pèlerinage à La Mecque et la transhumance.

ASSOCIATIONS. — Le régime des associations en Tunisie est réglementé par la loi du 15 septembre 1888. D'après l'article 1^{er} de cette loi, toute personne voulant former une association devra faire au contrôleur civil et au Procureur de la République de l'arrondissement, une déclaration énonçant l'objet le nom et le siège de l'association, les noms, âge, profession et domicile des fondateurs et spécialement de ceux représentant l'association comme présidents, directeurs et administrateurs. Copie des statuts de l'association sera déposée entre les mains de ces fonctionnaires.

D'après l'article 3, toute modification aux statuts, tout changement dans le personnel des administrateurs, doivent être déclarés et autorisés dans les mêmes formes que ci-dessus. Les réunions d'associations sont régies par l'article 5 et l'on ne comprend pas très bien le rôle joué par le contrôleur civil.

Le droit d'association est placé en Tunisie sous le régime de l'autorisation administrative préalable et essentiellement révocable. La déclaration d'utilité publique est conférée par décret avec fixation de la quotité des biens meubles et immeubles que l'association peut posséder. Signalons que suivant l'opinion émise par les représentants du Gouvernement tunisien, la loi française du 21 mars 1884 sur les syndicats professionnels n'est pas applicable à la Régence.

Quelques associations sont subventionnées par le Protectorat tunisien. Pour parer à certains inconvénients, le Gouvernement a décidé

que les sommes ainsi mises à la disposition de ces collectivités seraient transmises à l'avenir par l'intermédiaire des contrôleurs civils. Cette règle s'applique aussi au zaouias (Lettre résid. N° 2896, 8 du du 9 août 1930).

RÉUNIONS. — Les réunions publiques non électorales sont régies par le décret du 13 mars 1903⁽¹⁾. En vertu de l'article 1^{er} de ce décret, elles sont libres et ont lieu sous certaines conditions, sans autorisation préalable. D'après l'article 2, toute réunion publique doit être précédée d'une déclaration indiquant le lieu, jour et heure et but de la réunion, signée de deux personnes au moins jouissant de leurs droits civils (on n'ajoute pas politiques) et domiciliées dans la localité. Les étrangers qui signeront la déclaration doivent avoir satisfait aux dispositions du décret du 13 avril 1898. Les déclarations sont remises à Tunis au Directeur de la Sûreté Publique, dans les autres localités au contrôleur civil, qui en donnent immédiatement récépissé. Le contrôleur civil désigne, sauf à Tunis où cette prérogative appartient au Directeur général de l'Intérieur, un fonctionnaire de l'ordre administratif, en général un commissaire de police, pour assister à la séance.

Les réunions électorales sont régies par le décret du 26 mars 1923⁽²⁾. Elles sont libres et peuvent avoir lieu par simple déclaration signée de deux électeurs au moins, appartenant au collège électoral intéressé dont l'un est domicilié dans la localité où la réunion doit être tenue. Cette déclaration qui indique l'objet, le lieu, la date, l'heure et la composition du bureau de la réunion est adressée de façon à parvenir 24 heures à l'avance au contrôleur civil, s'il s'agit de réunion de français, au caïd, s'il s'agit de réunion de tunisiens. Un fonctionnaire administratif désigné par le contrôleur civil assiste toujours à la séance.

SPECTACLES PUBLICS. — Cette matière administrative est réglementée par le décret du 3 avril 1920⁽³⁾ qui, malgré l'insuffisance des expressions employées, vise tous les spectacles et non seulement les théâtres. Aux termes de l'article 1^{er} de ce décret, toute personne voulant faire construire ou exploiter un théâtre est tenue d'en faire la déclaration préalable au contrôleur civil, dans les localités non érigées en communes. Il sera joint, à l'appui de la déclaration, les plans détaillés en triple exemplaire avec coupes et élévation à l'échel-

(1) LAGRANGE et FONTANA, t. I, p. 419.

(2) LAGRANGE et FONTANA, t. IV, p. 27.

(3) LAGRANGE et FONTANA, t. II, p. 480.

le de 2 cm. par mètre, ainsi que l'indication du nombre de places par étage et espèce.

Un personnel de police est chargé d'assurer la surveillance du public pendant le spectacle. Le nombre des agents nécessaires, fixé à Tunis par le Directeur de la Sûreté Publique, l'est, dans les autres localités, par le contrôleur civil, sur la proposition du chef de la police locale.

Aux termes de la circulaire N° 4 du 8 janvier 1930 adressée par le Directeur de la Sûreté Publique aux commissaires et chefs de police, ces derniers doivent dresser la liste de tous les établissements de spectacles situés dans leur circonscription et faire toutes propositions utiles au contrôleur civil pour qu'il arrête le nombre des agents indispensables à la surveillance des salles. En cas de récidive à l'infraction prévue par l'article 471, § 15 du code pénal français ou à l'article 315, § 1 du code pénal tunisien, ils doivent saisir, par rapport spécial, le contrôleur civil et lui demander d'inviter l'autorité administrative compétente à prononcer la fermeture de l'établissement.

SOUSCRIPTIONS PUBLIQUES. — La matière est réglée par le décret du 8 mars 1922 ⁽¹⁾. Nul ne peut, sans l'autorisation du Premier Ministre, faire appel à la générosité publique sous quelque forme et dans quel but que ce soit. Les sanctions sont énumérées par l'article 6. Une déclaration indiquant le but poursuivi devra, au préalable, être déposée au contrôle civil, sauf à Tunis où le dépôt est effectuée à la Sûreté Publique. Le Directeur Général de l'Intérieur en délivre récépissé. La décision du Premier Ministre est notifiée à l'intéressé par l'intermédiaire du contrôleur civil dans les délais d'un mois.

EXPULSIONS. — Les contrôleurs civils ont-ils hérité des attributions conférées aux consuls de France par l'article 82 de l'édit de juin 1778 ? Possèdent-ils le droit de faire arrêter et renvoyer en France, par le premier navire de la nation, tout français qui, par sa mauvaise conduite et ses intrigues, pourrait être nuisible au bien général ?

Il est évident que si on traite la question du point de vue théorique, rien n'empêche le contrôleur civil d'user de ce pouvoir et certains auteurs ont soutenu qu'il en avait le droit ⁽²⁾. Remarquons que l'édit de juin 1778 s'applique non seulement aux citoyens français, mais à tous les ressortissants de notre pays sauf aux tunisiens, bien entendu. Les algériens, si nombreux dans la Régence, sont donc sous l'empire

(1) LAGRANGE et FONTANA, t. III, p. 138.

(2) GIRAULT : *Principes de colonisation et de législation coloniale : La Tunisie et le Maroc*, p. 39.

de ce vieil édit et il y aurait là pour le contrôleur civil une source d'autorité considérable.

En fait, que se passe-t-il ? Un contrôleur civil a cru être en droit de faire conduire des algériens à la frontière en se basant sur les pouvoirs donnés par l'édit de 1778 aux consuls de France dans les Echelles. Le Résident général s'est empressé de faire parvenir des instructions à ses subordonnés leur demandant dorénavant de se contenter de lui adresser un rapport sur le vu duquel il pourra, s'il le juge nécessaire, prendre un arrêté d'expulsion.

La Cour d'Alger par arrêt du 23 juillet 1915 a décidé que les arrêtés d'expulsion pris en Tunisie par application de l'article 82 de l'édit de juin 1778, sont légaux mais dépourvus de sanction pénale, cote mal taillée qui ne signifie absolument rien. Ce manque de sanction pénale produit une conséquence curieuse. Si un individu expulsé est arrêté en Tunisie, il ne devra pas être remis à l'autorité judiciaire, mais reconduit à la frontière par les moyens administratifs ordinaires.

Le contrôleur civil n'a donc pas le droit d'appliquer directement l'édit de 1778. Ses pouvoirs, s'il en a, sont absorbés par ceux de son supérieur hiérarchique, le Résident général. Est-ce à dire qu'il ne peut en aucun cas employer des moyens de coercition sinon envers nos compatriotes du moins envers nos sujets ? Il semble que oui. La circulaire résidentielle N° 8 du 17 février 1898 précisée par la circulaire N° CC. 167 du 3 mars suivant, donne au contrôleur civil le droit de faire reconduire à la frontière, sous réserve d'en rendre compte au Résident général, les algériens pouvant être considérés comme vagabonds, c'est-à-dire sans papiers d'identité et sans ressources.

LIBÉRATION CONDITIONNELLE. — La loi française du 14 août 1885 a été rendue applicable à la Tunisie par le décret français du 14 janvier 1920 et le décret beylical du 29 janvier 1920. L'arrêté résidentiel du 13 mai 1920 en a réglementé les conditions d'application ⁽¹⁾.

Le chef du Service pénitentiaire fait parvenir au contrôleur civil une fiche à remplir, relative aux observations et indications spéciales pour l'éventualité de la mise en liberté conditionnelle du détenu : conduite à prévoir dans la vie libre, moyens d'existence après la libération, résidence éventuelle, attestations, interventions et engagements de tiers, observations particulières quant aux effets de la faveur sollicitée sur la population, motifs spéciaux d'accorder ou de

(1) LAGRANGE et FONTANA, t. II, pp. 436, 445, 500.

refuser la libération. C'est en se basant surtout sur l'avis du contrôleur civil que la libération conditionnelle est accordée ou refusée.

Le contrôleur civil vise, s'il s'agit d'un détenu tunisien, l'engagement du patron, chef de famille, société de patronage, indique les moyens de subsistance du détenu en cas de libération.

Les condamnés libérés conditionnellement sont munis d'un permis de libération, sorte de feuille de route délivrée par l'administration pénitentiaire. Avis des arrêtés de libération conditionnelle est notifié au contrôleur civil de la circonscription dans laquelle le détenu déclare vouloir se retirer. Les libérés sont soumis, de la part du caïd et de l'oudjak, à un régime de surveillance spéciale. Le contrôleur civil peut provoquer la révocation de la libération conditionnelle; celle-ci a lieu comme la libération elle-même, par arrêté du Résident général ou du Premier Ministre, selon qu'il s'agit de justiciables des juridictions française ou tunisienne.

Le contrôleur civil peut même, en cas d'urgence, faire arrêter et incarcérer le libéré conditionnel ayant une mauvaise conduite, sous réserve d'en aviser, suivant le cas, le Résident général ou le Directeur général de l'Intérieur. N'est-ce pas là, au fond, un pouvoir de police judiciaire ?

RÉGIME DES PASSEPORTS EN TUNISIE. — En matière de passeports, le contrôleur civil est soumis, sauf sur certains points, aux mêmes règlements que les consuls de France à l'étranger. Il suit les instructions du Ministre des Affaires Etrangères qui lui sont transmises par l'intermédiaire du Résident général. Si on se place au point de vue forme, on voit que c'est ce dernier qui donne directement des ordres aux contrôleurs civils.

Comme les consuls, les contrôleurs civils délivrent des passeports aux français allant à l'étranger, aux étrangers se rendant en France, sur leur demande. Comme eux, ils visent les passeports délivrés pour la France aux sujets étrangers par des autorités étrangères mais, par contre, ils n'ont pas à viser les passeports délivrés en France aux français désireux de s'établir en Tunisie, ces documents n'existant plus.

Nous n'aurons, en cette matière, qu'à insister sur les points intéressant plus particulièrement la Tunisie.

Le décret beylical du 13 mars 1897 impose aux tunisiens la formalité du passeport, même pour se rendre en France. Aux termes du dernier paragraphe de la circulaire du 2 décembre 1885, ces documents sont délivrés par le caïd et visés sans frais par le contrôleur

civil agissant par délégation du Secrétaire général du Gouvernement tunisien. Mais, par mesure de tolérance, les autorités de la Métropole n'exigent plus actuellement, à l'arrivée en France de sujets tunisiens, que de simples pièces d'identité. Quant aux algériens domiciliés en Tunisie, qui sollicitent des passeports pour la France, ils doivent s'adresser aux autorités de leur pays d'origine ⁽¹⁾.

L'obligation du visa des passeports a été rétablie en Tunisie par circulaire en date du 8 décembre 1926 pour les étrangers se rendant en France, en Algérie ou dans une colonie française. Dans le but de faciliter les formalités à remplir, le Ministre des Affaires Etrangères a permis aux contrôleurs civils de délivrer aux étrangers de la Régence, désireux de voyager dans la Métropole ou dans une possession française d'outre-mer, des laissez-passer munis de la photographie du bénéficiaire. Ces documents doivent indiquer l'état-civil, la nationalité, le lieu où l'intéressé se rend et le temps pour lequel il s'absente. Ils ne peuvent être délivrés qu'aux étrangers ayant une résidence habituelle et prolongée en Tunisie, ne doivent servir que pour un seul voyage et être utilisés dans le mois de leur délivrance. Il existe une exception notable en faveur des étrangers ayant des relations d'affaires suivies avec l'Algérie. Leur laissez-passer, qui doit porter la mention « Algérie », peut être délivré pour trois mois et renouvelé pour des périodes de même durée.

Le visa est refusé aussi bien pour la Tunisie que pour la France, à des groupes d'individus regardés comme indésirables : réfugiés arméniens, juifs et russes, heimathlos, ressortissants de l'U.R.S.S.

Deux points méritent une attention particulière : le régime appliqué aux italiens et celui des réfugiés russes.

L'Italie est une nation dont les ressortissants métropolitains, non les coloniaux, sont dispensés de la formule du visa en France. Le Gouvernement italien ayant donné l'ordre à ses agents d'exiger le visa consulaire italien des citoyens français se rendant dans les colonies italiennes, ainsi que des sujets tunisiens et des colonies françaises se rendant en Italie ou dans ses colonies, comme cela était strictement son droit, par mesure de réciprocité, les sujets italiens se rendant dans les colonies et pays de protectorat français, ainsi

(1) La lettre résidentielle n° A G 705-2, du 1^{er} juillet 1929, donne des renseignements très précis sur l'exode des travailleurs indigènes, marocains et algériens à destination de la Métropole. La 5^e Conférence Nord-Africaine a émis le vœu que les travailleurs nord-africains ne puissent se rendre en France, quel que soit le port où ils s'embarquent qu'après avoir satisfait aux obligations qui leur sont imposées en pareil cas dans leur pays d'origine.

que les sujets coloniaux italiens voyageant en France ou dans ses colonies, devront être munis du visa français.

Les tripolitains se rendant de Lybie en Tunisie et les tunisiens se rendant de Tunisie en Lybie, doivent être munis d'un passeport de leur pays d'origine visé par les autorités consulaires du pays dans lequel ils se rendent.

Les réfugiés russes de l'armée Wrangel débarqués en Tunisie se trouvaient, au point de vue international, dans une situation bizarre. Aussi furent-ils soumis à un régime spécial qui a passé par trois phases :

- a) Embarqués sur leurs navires de guerre;
- b) Mis à terre par ordre du Préfet Maritime de Bizerte, mais soumis pendant un an à une surveillance particulière;
- c) Traités comme des étrangers ordinaires quand, au bout de ce laps de temps, ils n'avaient fait l'objet d'aucune remarque défavorable.

Un bureau russe fut créé à Bizerte, sous les ordres du contrôleur civil, ayant pour but de centraliser toutes les questions administratives se rapportant à ces étrangers et de leur procurer du travail. Un casier de police individuel fut dressé pour chacun des intéressés mentionnant tous les renseignements le concernant : état civil, signalement, condamnations.

Les réfugiés russes cherchèrent à s'échapper de la Tunisie. Des règles très sévères intervinrent pour les en empêcher. Les contrôleurs civils ne purent leur délivrer des passeports, ni en viser pour la France sans l'autorisation préalable du Ministre des Affaires Etrangères. Quant aux demandes d'autorisation de transit par la France ou de départ à l'étranger, elles durent être soumises à l'appréciation du Résident général. Les russes autorisés à quitter la Tunisie obtinrent du contrôleur civil un sauf-conduit soumis au même droit de chancellerie que les passeports. Ce régime s'appliqua aux ressortissants de l'ancien empire russe, sauf aux Polonais et aux Finlandais.

Les passeports délivrés par l'Administration sont dispensés de l'enregistrement mais non du timbre, sauf ceux concernant les indigents. Les demandes de passeports jouissent également de cette exception. Nous n'avons pourtant jamais vu un contrôleur civil timbrer un passeport.

PÈLERINAGE A LA MECQUE. — Il a été réglementé par plusieurs dé-

crets et arrêtés se succédant tout en se modifiant, aucun n'ayant encore réussi à atteindre la perfection en cette matière si délicate qui touche à la fois aux sentiments religieux les plus respectables, à l'hygiène publique et aux finances tunisiennes qui, en définitive, supportent les avatars des pèlerins débarquant sur le sol hedjazien.

La dernière réglementation, toute récente, est réellement remarquable (Décret beylical du 9 février 1930 et Arrêté ministériel du 10 février 1930). Ces textes s'appliquent à tous les musulmans, qu'ils soient tunisiens, algériens ou français.

C'est le caïd qui est chargé d'instruire les demandes concernant les premiers, tandis qu'à l'égard des autres, le contrôleur civil est seul compétent. Remarquons que le décret beylical précité ne parle pas des musulmans français, mais que l'instruction résidentielle N° Int. 1, circulaire du 15 février 1930, enjoint aux contrôleurs civils de leur appliquer les mêmes règles qu'aux musulmans algériens.

Le contrôleur civil, sauf à Tunis, inscrit les pèlerins qui le concernent et fait parvenir à la Résidence générale l'état numérique qu'il a établi. Il reçoit versement du cautionnement, constitue le dossier de chaque intéressé : acte notarié de la caution personnelle, certificat de vaccination. C'est devant lui que le pèlerin justifie, par une lettre de crédit, qu'il dispose, outre le prix du voyage, d'une somme de 6.000 francs. L'établissement du passeport suit toutes ces formalités. Il est adressé par le contrôleur civil au commissaire chargé de l'immigration à Tunis.

La Tunisie, suivant en cela l'exemple de l'Algérie, a renoncé à organiser un pèlerinage collectif en 1931.

TRANSHUMANCE. — La transhumance est une nécessité imposée aux habitants de l'Afrique du Nord par les conditions géographiques du pays qu'ils habitent. C'est une marée montante et descendante qu'aucune force policière n'est capable de refouler. Du moment qu'on ne peut empêcher la transhumance, le mieux est de la canaliser. Elle crée trois risques : insécurité, contagion, dégâts aux récoltes. Il convient donc, tout en la facilitant et la protégeant, de la surveiller de très près.

Les fractions de tribus du Sud tunisien demandent au commandant militaire de ce territoire l'autorisation d'envoyer dans telle région, où ils ont, depuis un temps immémorial, l'habitude de se rendre, des troupeaux de chameaux, moutons, chèvres dont ils indiquent l'importance numérique. C'est après avis du commandant militaire et des contrôleurs civils intéressés, le Résident général qui accorde l'auto-

risation demandée. Les contrôleurs civils sont donc obligés d'ouvrir des enquêtes sur la capacité d'absorption de leur territoire.

Les chefs de circonscription des lieux de départ doivent remettre aux dirigeants de chaque fraction migratrice un titre nominal de mouvement portant indication du nombre des individus et de têtes de bétail se déplaçant et mention formelle de la responsabilité du chef de groupement. Ils préviennent télégraphiquement leurs collègues du passage et de la destination finale des caravanes, des dates précises des mouvements les intéressant afin que toutes dispositions utiles soient prises pour empêcher les déprédations de récolte et les contagions épidémiques.

Les contrôleurs civils sont tenus ponctuellement au courant, par les autorités indigènes dont la responsabilité est en jeu, de la marche des transhumants. On les dirige, autant que possible, vers les terrains domaniaux et les lots de colonisation disponibles. Parfois même on est obligé de leur permettre l'accès des forêts. Le pacage dans les plantations de cactus appartenant à l'Etat est encore une ressource pour détourner le flot envahisseur des propriétés privées.

Les forces ordinaires de l'oudjak ne sont plus suffisantes pour maintenir la sécurité. Il faut leur adjoindre des auxiliaires. Deux systèmes ont été employés ayant chacun leurs avantages :

1° On a eu recours à la force supplétive prévue par les instructions résidentielles du 11 août 1914, aux contrôleurs civils et chefs d'annexe.

2° On a détaché auprès des oudjaks de contrôle civil des cavaliers du maghzen du Sud, venant des bureaux des Affaires indigènes dont dépendent les immigrants.

APPENDICE I

Les distinctions honorifiques en Tunisie

Outre les décorations étrangères pour l'attribution desquelles les autorités administratives de la Régence n'ont nullement à intervenir, les distinctions honorifiques sont de plusieurs sortes en Tunisie : françaises, coloniales, tunisiennes, marocaines et syriennes. Le droit pour la Tunisie et le Maroc de distribuer des médailles est un signe extérieur de leur souveraineté, hochet, dit-on parfois, mais qui a une valeur juridique correspondant, en tout cas, à une réalité quotidienne.

Le contrôleur civil est le seul agent local chargé du service des

décorations. Il manie, sous les ordres du Résident général, un instrument à la fois puissant et délicat de politique générale. Toujours consulté au sujet de l'attribution des diverses distinctions honorifiques, il n'en a pas moins le droit de faire des propositions périodiques à son chef hiérarchique. Ainsi, il dresse tous les ans, avant le 31 mars, une liste de candidats à la Médaille d'Honneur de l'Assistance publique. Il applique le décret du 25 mars 1926 qui régit l'attribution des Palmes Académiques. Ses propositions pour le Mérite Agricole sont semestrielles.

Le contrôleur civil est avisé des changements survenus dans les diverses décorations, par exemple des modifications dans la couleur des rubans. Il tient à la disposition des médaillés du Maroc les formules de demandes d'allocation. Enfin, c'est par son intermédiaire que s'effectuent les remises de diplômes et de lettres de félicitations.

Nous allons consacrer un paragraphe spécial aux décorations tunisiennes qui sont au nombre de deux : le Nichan-El-Ahed et le Nichan-Iftikhar. La première est attribuée à des candidats de choix en nombre strictement limité. Il ne saurait être question de propositions périodiques quelconques. Au contraire, la populaire décoration du Nichan-Iftikhar, réglementée par les décrets des 16 et 27 janvier 1898 ⁽¹⁾, donne lieu à deux promotions annuelles. Les dates des propositions effectuées par le contrôleur civil sont le 1^{er} mai et le 15 octobre. Cellès qui parviennent à la chancellerie après ces dates ne sont examinées que le semestre suivant. Sur les listes dressées par le contrôleur civil, les candidats sont classés par grade et par ordre alphabétique dans chaque grade. La décoration du Nichan-Iftikhar n'est attribuée qu'aux personnes ayant atteint leur majorité. Les classes de cette distinction honorifique sont conférées graduellement en commençant par la moins élevée. Les promotions à la classe supérieure n'ont lieu que lorsque les intéressés comptent trois ans d'ancienneté dans leur classe.

TITRE II

JUSTICE

Le contrôleur civil ne possède en propre aucune attribution d'ordre judiciaire, sauf dans le cas exceptionnel où il agit comme notaire.

(1) LAGRANGE et FONTANA, t. I, pp. 280 et 282.

Il n'a que des relations d'ordre administratif avec les autorités judiciaires. Aussi diviserons-nous ce titre en trois chapitres.

CHAPITRE I. — *Relations du contrôleur civil avec les magistrats des tribunaux français et du tribunal mixte et les agents du service topographique.*

CHAPITRE II. — *Relations du contrôleur civil et des huissiers français.*

CHAPITRE III. — *Notariat.*

CHAPITRE I

Relations du contrôleur civil avec les magistrats des tribunaux français, du tribunal mixte et les agents du Service Topographique

JUSTICE DE PAIX. — Les contacts entre contrôleurs civils et juges de paix sont rares, sauf sur un point. Le contrôleur civil est obligé de signaler au juge de paix les décès d'algériens qui surviennent sur son territoire, afin que ce dernier prenne les mesures conservatoires nécessaires. Son rôle ne se borne pas à une simple transmission. Il doit donner son avis motivé et indiquer la personne susceptible de remplir les fonctions de mokaddem ou de tuteur.

DÉSIGNATION DES ASSESSEURS AU TRIBUNAL CRIMINEL. — Les membres du jury sont remplacés en Tunisie par des assesseurs qui jugent en même temps que les magistrats (Décret présidentiel du 29 novembre 1893) ⁽¹⁾. Une liste générale est constituée pour chacun des arrondissements judiciaires de Tunis et de Sousse. Elle se divise en trois catégories classées par nationalité : français, étrangers, indigènes. Les membres de chaque catégorie sont nommés par des commissions spéciales composées, en partie, de personnalités désignées à l'avance par le décret. Le contrôleur civil de Tunis fait partie de la commission chargée de désigner les assesseurs français de l'arrondissement de la capitale; celui de Sousse ne fait pas partie de la commission symétrique fonctionnant dans le lieu de sa résidence (il est remplacé par le vice-président de la municipalité), mais il remplit une fonction importante. Délégué du Résident général, il convoque et préside toutes les commissions.

CANDIDATURE DES EXPERTS. — Les contrôleurs civils de Tunis et de

(1) LAGRANGE et FONTANA, t. I p. 186.

Sousse reçoivent les demandes de candidature d'experts près les tribunaux siégeant dans le chef-lieu de leur circonscription.

TRIBUNAL MIXTE ET SERVICE TOPOGRAPHIQUE. — Les relations des contrôleurs civils avec ces deux services sont assez fréquentes. Le contrôleur civil agit surtout comme intermédiaire.

Les avis de bornage émanant du Tribunal Mixte sont notifiés aux intéressés par les autorités indigènes, s'ils sont tunisiens et par le contrôleur civil, s'il s'agit d'européens. Dans les deux cas, ces documents passent par le contrôle civil.

Les autorités indigènes doivent prêter leur concours pour l'exécution du décret du 1^{er} juillet 1885 relatif à la propriété foncière. Ce devoir incombe surtout aux cheikhs. Ils sont obligés d'assister les magistrats du Tribunal Mixte et les géomètres du Service Topographique qui opèrent dans leur circonscription. Ils doivent, en outre, prévenir de la date des opérations de bornage les propriétaires riverains des immeubles objet de réquisitions d'immatriculation.

En exécution de la circulaire résidentielle du 26 décembre 1922, N° BC. 807, le chef du Service Topographique avise le contrôleur civil de l'arrivée dans sa circonscription des topographes chargés d'effectuer les bornages et lui fait connaître la durée de leur déplacement. Le contrôleur civil, par l'intermédiaire du caïd, en informe les cheikhs. L'absence du cheikh au moment du bornage entraîne une demande d'explication suivie d'une enquête menée par le contrôleur civil, aboutissant souvent à une sanction contre le fonctionnaire négligent, à moins d'excuse légitime.

Quand un juge rapporteur au Tribunal Mixte est obligé de se transporter sur les lieux, il en avertit le contrôleur civil afin que le cheikh du territoire sur lequel il se rend soit mis à sa disposition pour lui fournir tous les renseignements utiles. Le contrôleur civil assure la remise des copies et le retour des originaux des convocations à l'enquête.

D'une manière générale, on peut dire que le contrôleur civil et le caïd s'interposent entre le Président du Tribunal Mixte et les particuliers pour tous les actes concernant ces derniers : signification des convocations à l'audience, remise de mandat, de sommation à opposant, etc.

CHAPITRE II

Relations du contrôleur civil et des huissiers français

Les relations de service entre contrôleurs civils et huissiers sont fréquentes quoique parfois d'une utilité contestable.

RENSEIGNEMENTS EN VUE DES SAISIES IMMOBILIÈRES. — En exécution des prescriptions de la circulaire du Parquet de Tunis du 25 octobre 1897, l'huissier est obligé de se renseigner auprès du contrôleur civil sur l'importance et la situation des biens immeubles possédés par les indigènes qu'il doit saisir. Le contrôleur civil obtient ces renseignements du caïd qui lui fait en même temps connaître si ces immeubles ont déjà été l'objet d'une saisie de sa part.

VISA CONSULAIRE. — Certains actes d'huissier concernant les saisies immobilières doivent être visés par le contrôleur civil, consul de France et timbrée du cachet du consulat. Ce sont les mêmes documents qui, en France, sont soumis au visa du maire, c'est-à-dire le commandement, le procès-verbal de saisie, la dénonciation de la saisie et le procès-verbal d'apposition d'affiches. Cette formalité est quelque peu inutile. Le visa du maire sert à attester que l'huissier s'est bien transporté sur les lieux pour effectuer l'assignation, dresser son procès-verbal de saisie, dénoncer cette dernière et qu'il a bien apposé les affiches réglementaires dans les endroits spécifiés par l'article 699 du code de procédure civile. Jamais, un contrôleur civil n'a procédé à une vérification quelconque. D'autre part, cette formalité exigée de l'huissier, agent d'exécution des tribunaux français, ne l'est pas du caïd, agent d'exécution des tribunaux tunisiens.

Le visa du consul donne lieu à la perception, au profit de l'huissier, d'une taxe de 1 franc par acte. Cette imposition minime dont le taux n'a pas changé depuis la guerre, représente le coût du dérangement de l'officier ministériel.

ACTES DE CONSULAT. — L'huissier remet souvent pour être conservés aux archives du contrôle civil, des significations sous enveloppe cachetée. La pratique appelle ces documents des actes de consulat. Ce sont des plis d'huissier destinés à des personnes que cet officier ministériel ne retrouve pas.

Quel rôle le contrôleur civil a-t-il à jouer à l'égard de ces actes ? Une lettre du Parquet N° 7779 du 10 août 1917 nous renseigne à ce sujet. Aucune obligation n'est imposée au contrôleur civil ; néanmoins, ce fonctionnaire doit se renseigner sur la résidence de l'intéressé et lui faire parvenir l'acte ou l'aviser qu'il peut le retirer dans ses bureaux.

PROJET RÉSIDENTIEL EN VUE DE LA SOLUTION DES CONFLITS D'EXÉCUTION. — Il ne nous reste plus qu'à dire quelques mots d'un projet élaboré par la Résidence générale dans le but de mettre fin aux conflits d'exécution. Théoriquement, ceux-ci sont insolubles. L'accord

intervenu le 1^{er} mai 1903 entre les deux justices est insuffisant, l'huissier oubliant de se renseigner auprès des autorités indigènes et celles-ci ne donnant pas toujours des indications bien précises.

La Résidence générale proposait la réforme suivante : Toute saisie immobilière comporte l'établissement d'un procès-verbal. Ce dernier, en ce qui concerne la juridiction indigène, est déposé chez le caïd. Copie de ce document serait envoyée au contrôleur civil pour être répertoriée sur un registre spécial. Avant de procéder à une saisie, l'huissier devrait vérifier sur ce répertoire si l'immeuble qu'il veut saisir l'a déjà été. En cas de négative, il procéderait à la saisie et expédierait au Parquet un avis que ce dernier transmettrait au caïd par l'intermédiaire de la Direction des Services Judiciaires Tunisiens afin d'éviter la saisie ultérieure du même immeuble, à la requête de la justice tunisienne. En cas d'affirmative, l'huissier devrait se borner à faire une saisie-opposition à la remise des deniers et son client prendrait rang pour la répartition par contribution. Ce projet, à notre avis, devrait être repris.

CHAPITRE III

Notariat

TEXTES ORGANISANT LE NOTARIAT FRANÇAIS EN TUNISIE. LEUR COMMENTAIRE. — L'organisation du notariat français en Tunisie est régie par deux textes législatifs que nous allons reproduire. L'article 16 de la loi du 27 mars 1883 ⁽¹⁾ décide que « les fonctions de notaire continueront à être exercées dans la Régence par les agents consulaires français jusqu'à ce que le notariat y ait été organisé par un règlement d'administration publique ». Le décret présidentiel du 16 juin 1908 ⁽²⁾ dit textuellement dans son article 1^{er} : « Pour l'établissement des actes notariés, les agents consulaires de France en Tunisie, se conformeront aux dispositions de la loi du 25 ventôse an XI, modifiée par la loi du 12 août 1902, sans être assujettis aux prescriptions spéciales de l'instruction du Ministre des Affaires Etrangères du 30 novembre 1883 ».

De l'étude de ces deux documents il ressort :

1° Que les contrôleurs civils exercent les fonctions notariales à titre consulaire. Dans les actes notariés, le contrôleur civil prend le nom de consul de France et se sert du cachet spécial employé pour

(1) LAGRANGE et FONTANA, t I, p. 42.

(2) LAGRANGE et FONTANA, t. I, p. 597.

tous les actes de consulat. Remarquons que le terme « agent consulaire » est impropre. Les contrôleurs civils ne peuvent être de simples agents consulaires, vu leur caractère public et le traitement dont ils sont gratifiés.

2° Que la tendance à identifier les fonctions notariales des contrôleurs civils en Tunisie à celles des notaires de France ne fait aucun doute. En principe, toutes les règles régissant le notariat français devraient s'appliquer en Tunisie sauf, bien entendu, celles qui seraient incompatibles avec la qualité d'administrateur du contrôleur civil ou le régime politique de la Tunisie.

COMPÉTENCE RESPECTIVE DES CONSULS DE FRANCE ET DES CONTRÔLEURS CIVILS EN MATIÈRE NOTARIALE. — La compétence *ratione materiae* des contrôleurs civils est la même que celle des consuls et des notaires. Mais, tandis que *ratione personae*, les consuls de France ne peuvent instrumenter qu'à l'égard de leurs nationaux, les contrôleurs civils, comme les notaires de France, ont une compétence territoriale s'étendant à tous les habitants de leur circonscription, limitée simplement par les conventions consulaires passées par la Tunisie avec les Etats étrangers ⁽¹⁾.

Il y a dans le fonctionnement du notariat en Tunisie une véritable contradiction entre le titre de consul que le contrôleur civil prend pour établir les actes notariés et la compétence territoriale qui lui est dévolue par les textes précités.

ETUDE COMPARÉE DES CONTRÔLEURS CIVILS ET DES NOTAIRES DE FRANCE : 1° *Question de forme*. — Les contrôleurs civils dressent, en principe, les mêmes actes que les notaires de France et dans la même forme. Il est pourtant d'un usage courant, s'inspirant d'une véritable nécessité, d'appliquer en matière de témoignage, à l'exemple de l'Algérie, l'arrêté du Ministre de la Guerre du 30 décembre 1842 et le décret du 7 juin 1889. Toute personne partie ou témoin dans un acte et ne parlant pas français devra être assistée d'un interprète assermenté qui, non seulement expliquera à l'intéressé la nature et l'objet de la convention, avant et après la rédaction de l'acte, mais signera comme témoin complémentaire. S'il s'agit d'attester le nom, l'état et la demeure d'un musulman partie à l'acte, les témoins certificateurs peuvent être des musulmans pourvu qu'ils soient mâles, majeurs et connus du notaire, etc.

Il n'y a qu'un contrôleur civil en fonction par circonscription de

(1) Contrà : Meringhac : *Traité de législation et d'économie coloniales*, p. 449.

contrôle. Aussi, la disposition qui permet la réception des actes solennels par deux notaires ne s'applique pas à la Tunisie. Il en est de même en Algérie.

Un répertoire des actes notariés est bien tenu dans chaque contrôle civil. Il indique l'état civil des parties, la situation et le prix des immeubles, la date de l'acte et s'il a été dressé en minute ou en brevet. Le décret présidentiel du 16 juin 1908 dit textuellement : « En exécution de l'article 29 de la loi de ventôse, ils (les agents consulaires) tiendront un répertoire de tous les actes qu'ils recevront. Conformément aux dispositions de la loi du 6 octobre 1791 et de celle du 16 floréal an IV, un double du répertoire de l'année précédente sera, sous la surveillance du Procureur de la République, transmis dans les deux premiers mois de chaque année, au greffe du tribunal civil de la circonscription judiciaire dans laquelle réside l'agent consulaire rédacteur. Acte sera dressé de ce dépôt en exécution de l'article 43 de la loi du 22 frimaire, an VII. Toutefois, les sanctions d'amendes prévues, en cette matière, par les lois des 6 octobre 1791 — 16 floréal, an IV — 25 ventôse, an XI, et modifiées par l'article 10 de la loi du 16 juin 1824, resteront inapplicables aux agents consulaires de France en Tunisie, qui continueront à bénéficier, à cet égard, du régime d'exonération résultant de l'ordonnance du 30 novembre 1833 ».

Ce décret ne semble pas s'appliquer d'une manière bien stricte. Le répertoire tenu au contrôle civil est bien visé et paraphé par le Président du Tribunal civil de première instance. On y inscrit tous les actes notariés. Mais, sauf à Tunis, le répertoire n'est pas établi en double et aucune transmission ne s'effectue, sous la surveillance du Procureur de la République, au greffe du Tribunal civil de première instance. Ajoutons qu'en Tunisie aucune vérification du répertoire n'a lieu par les receveurs de l'Enregistrement.

Quant à l'absence de responsabilité pécuniaire du contrôleur civil, elle semble être une conséquence de son caractère de fonctionnaire administratif et de l'absence du cautionnement. Le contrôleur civil échappe également à l'application des peines disciplinaires qui peuvent atteindre les notaires en France. Aucune Chambre de Notaires n'existe en Tunisie. Le contrôleur civil dépend, avant tout, du Résident général qui peut lui infliger des peines disciplinaires d'ordre administratif. La Direction Générale des Finances demande vivement l'établissement d'une responsabilité de droit commun pour la délivrance des certificats de vie.

En Tunisie, certains actes sont soumis à l'enregistrement dans un délai fixe, à peine d'amende. Ce sont ceux comportant mutation de propriété d'immeubles ou de droits immobiliers. Les autres ne sont pas obligatoirement soumis à cette formalité fiscale. La mention d'enregistrement est effectuée tantôt sur la minute, tantôt sur la grosse ou sur l'expédition. Lorsqu'une expédition a été enregistrée au lieu et place de la minute, le contrôleur civil peut rapporter en marge de cette minute, la mention d'enregistrement qui figure sur l'expédition, afin d'éviter à l'intéressé de nouveaux droits d'enregistrement lors de la délivrance d'une nouvelle expédition.

Il est hors de doute que certaines obligations auxquelles sont astreints les notaires de France, ne concernent pas le contrôleur civil. La formalité de la prestation de serment et de l'enregistrement du procès-verbal de cette prestation ne saurait le toucher.

Par contre, certaines règles du notariat français s'appliquent en Tunisie. Le contrôleur civil, comme nous l'avons vu, ne peut instruire hors de son ressort. Les incompatibilités sont les mêmes qu'en France. La question ne présente d'intérêt pratique que pour les fonctions de juge de paix. Le contrôleur civil observe les mêmes règles que les notaires de France pour la garde des minutes, leur communication, la délivrance des expéditions, des extraits littéraux et analytiques et des copies collationnées. Il délivre également des grosses avec formule exécutoire lorsque des actes ont été passés en minute, portant engagement formel de payer ou de livrer des choses liquides ou certaines.

Pour instrumenter, les contrôleurs civils doivent être âgés de vingt-cinq ans révolus. L'accès de la fonction est pourtant permis aux jeunes gens de vingt et un ans, mais s'ils sont chefs de poste avant vingt et un ans, ils ne peuvent avoir le pouvoir d'établir et de signer les actes notariés.

Il n'existe aucune classe de notaire parmi les contrôleurs civils. Néanmoins, si on se reporte à la formalité du dépôt de la signature ou du paraphe, le contrôleur civil semble être assimilé à un notaire de deuxième classe. En effet, il est astreint de déposer sa signature et son paraphe au greffe du Tribunal de première instance, mais il n'a pas à effectuer ce dépôt au secrétariat de la municipalité de sa résidence.

ETUDE COMPARÉE DES CONTRÔLEURS CIVILS ET DES NOTAIRES DE FRANCE : 2° *Question de fond.* -- Les principaux actes pour lesquels l'authenticité est nécessaire sont, en principe, les mêmes en Tunisie

et en France. L'intervention du contrôleur civil est donc indispensable dans les cas suivants : donations, révocation de donations, reconnaissance d'enfants naturels (sous réserve de la compétence de l'officier de l'état civil et du juge), procurations pour consentir et accepter ces divers actes, contrats de mariage, inventaires, procès-verbaux d'ouverture de coffres-forts, cessions de brevets d'invention, certificats de vie et de propriété, etc., et même concurremment avec les huissiers : protêts.

Remarquons que le contrat d'hypothèque est reçu par le contrôleur civil, obligatoirement, s'il concerne des immeubles situés en France, facultativement, quand il s'agit d'immeubles non immatriculés sis en Tunisie. Quant aux immeubles immatriculés se trouvant dans ce pays, nous savons qu'ils sont régis par la loi foncière de 1885 et par la loi française, chaque fois que celle-ci ne contredit pas la première. Or, la loi de 1885 est très nette sur ce point : l'hypothèque peut être établie par acte sous-seing privé.

NOTARIAT ÉTRANGER. — Il existe en Tunisie, comme dans tous les pays, des consuls étrangers qui font fonction de notaire à l'égard de leurs nationaux.

Au point de vue notarial français, nous pouvons citer une convention spéciale, intéressante à connaître, la convention consulaire du 27 septembre 1896. Elle décide que les consuls italiens peuvent, à charge de réciprocité, recevoir les actes des français résidant en Tunisie lorsqu'ils contiennent des conventions relatives à des biens situés ou à des affaires à traiter en Italie.

Les consuls étrangers ne peuvent accorder aux parties des titres à voie parée, leurs gouvernements ayant renoncé à tout droit de juridiction en Tunisie.

Le contrôleur civil intervient dans le fonctionnement du notariat italien, et cela en vertu de la convention franco-italienne de 1896, rendue obligatoire en Tunisie par le décret du 1^{er} février 1897.

Quand il n'y a pas d'agent consulaire italien au lieu de l'ouverture de la succession d'un ressortissant de cette nationalité, c'est au contrôleur civil qu'il appartient de procéder à l'inventaire et à la liquidation des biens laissés, tout en rendant compte, dans le plus bref délai, au consulat le plus voisin. Ces attributions cessent quand l'agent consulaire italien se présente en personne sur les lieux ou y envoie un délégué.

Le contrôleur civil peut assister, s'il le juge utile, à l'inventaire des biens d'un défunt de nationalité italienne, quand cet acte est dressé

par le consul d'Italie. Il doit, en ce cas, apposer sa signature sur les procès-verbaux dressés en sa présence, sans pour cela réclamer de droits. Les agents consulaires italiens peuvent ordonner la vente aux enchères publiques des effets mobiliers susceptibles de se détériorer et de déposer en lieu sûr les objets et valeurs inventoriés, mais ces dépôts ne peuvent s'effectuer qu'en accord avec l'autorité locale. Ils administrent et liquident, soit par eux-mêmes, soit par l'intermédiaire d'un administrateur, les successions d'italiens décédés sans que les pouvoirs locaux aient à intervenir dans les dites opérations, à moins que des sujets étrangers à la nationalité italienne n'aient à faire valoir des droits.

Y AURAIT-IL LIEU DE CRÉER UN CORPS DE NOTAIRES FRANÇAIS EN TUNISIE ? — L'article 16 de la loi du 18 avril 1883 le promet, mais le règlement d'administration publique qui doit régir cette institution n'a pas encore paru. Pourtant, la question fut agitée à la Chambre d'Agriculture du Nord et à la Chambre Mixte du Sud. Un projet fut même adopté par la Conférence Consultative, le 30 novembre 1903. Des personnages éminents : MM. Flandin, Berge, de Carnières furent partisans de cette création.

Quels sont les arguments des partisans de l'établissement de notaires français en Tunisie ? Les capitalistes français, disent-ils, hésitent à faire des placements dans la Régence où la propriété est mal organisée. Ils ne savent à qui s'adresser. Les contrôleurs civils sont d'excellents fonctionnaires, mais n'ont aucune compétence en matière notariale. Ils n'ont pas accompli de stage dans une étude, ni subi d'examen professionnel portant sur le notariat. Aussi, se contentent-ils souvent de recopier le modèle de l'acte donné par le formulaire et évitent-ils, par prudence, de conseiller les parties. Le tarif des chancelleries est, d'autre part, prohibitif; les sommes à payer sont réellement trop élevées. L'emploi des notaires arabes implique celui d'un interprète assermenté, sinon l'acte n'a aucune valeur aux yeux des tribunaux français. La loi foncière de 1883 est insuffisante et trop lente dans son action. Aussi l'intérêt est-il élevé.

Créons des bureaux hypothécaires fonctionnant à l'instar de ceux de France et surtout des notaires français qui prendraient la place des chancelleries de consulat et des notaires indigènes. Ils délivreraient, avec une certaine hardiesse, des titres à voie parée, alors que beaucoup de contrôleurs civils de l'intérieur hésitent à le faire, et que plus d'un huissier français exerçant en Tunisie serait embarrassé par la remise d'une grosse notariée en vue d'une exécution sur

les biens. On obligerait, par décret beylical, les juridictions tunisiennes à admettre le principe de la formule exécutoire inscrite sur les actes mêmes et la procédure rapide qu'elle entraîne. Un des avantages principaux de la généralisation de ce système serait la baisse de l'intérêt qui favoriserait le colon et le producteur.

Les notaires ainsi créés seraient plus aptes que les contrôleurs civils à remplir les fonctions pour lesquelles ils sont destinés et encourraient une responsabilité pécuniaire autrement sérieuse que la responsabilité administrative dont nous avons parlé. Les droits exorbitants du tarif des chancelleries seraient éliminés, à la grande satisfaction des particuliers intéressés.

Nous répondons que s'il y a dans tous ces arguments un fond de vérité, la question a perdu beaucoup de son importance. Le crédit s'est installé en Tunisie, les banques se sont multipliées. Un système de prêts agricoles a été organisé par le Gouvernement du Protectorat et il a réussi partout, sauf dans le Sud tunisien. Les immeubles immatriculés forment une notable partie de la propriété foncière en Tunisie. L'institution est lente, mais elle est sûre. Au surplus, le crédit foncier est-il si nécessaire à la prospérité d'un pays ? M. Ch. Gide ne le pense pas et certaines institutions juridiques, comme le homestead et le bien de famille insaisissable, semblent lui donner raison.

D'autre part, si les contrôleurs civils de l'intérieur sont parfois gênés pour dresser un acte compliqué, une exception doit être faite en faveur du contrôle civil de Tunis où d'anciens clercs de notaires, d'une compétence professionnelle approfondie, s'occupent uniquement du notariat. Aussi, beaucoup de contrôleurs civils n'hésitent-ils pas à s'adresser à ces spécialistes en cas de difficulté. Le contrôle civil de Tunis peut être assimilé à une bonne étude de province, attirant à elle la plus grande partie des affaires se traitant en Tunisie et susceptible de lutter avantageusement contre les meilleures études de France et d'Algérie.

Le contrôleur civil de Tunis est à même de combattre indirectement l'exagération des droits fixés par le tarif des chancelleries. Le budget de la Régence bénéficie des recettes effectuées en appliquant ce tarif, mais le législateur tunisien est incapable de le modifier. Seule, une loi française a ce pouvoir, et il est peu probable que les Chambres françaises se dérangent, un jour, spécialement pour la Tunisie, afin d'y apporter des modifications. Ce que le contrôleur civil de Tunis peut faire, c'est d'obtenir de la Direction générale des Finances une

sensible diminution des droits d'enregistrement. En effet, ces derniers joints aux droits de chancellerie, devenaient si élevés qu'en ce qui concerne la formation des sociétés anonymes ou en commandite par actions, les intéressés préféraient s'adresser aux notaires de France ou d'Algérie, pour l'établissement de la déclaration de souscription et des versements. Il en résultait, pour le Trésor tunisien, une perte sèche qu'un journal local évaluait à 400.000 francs par an. Les Finances tunisiennes se sont engagées dans une excellente voie quand elles ont abaissé considérablement les droits d'enregistrement sur la création des sociétés.

Remarquons qu'aux termes du décret du 12 avril 1926 modifiant l'article 2 du décret organique du 19 avril 1912 sur l'enregistrement, les actes passés en France, en Algérie ou au Maroc, dont il sera fait usage en Tunisie, ne donneront ouverture lorsqu'ils auront été assujettis à la formalité dans leur pays d'origine, qu'à complément de droit représentant la différence entre l'impôt exigible en Tunisie et celui exigible au tarif français, algérien ou chérifien. Entendu d'une façon large, en y comprenant les droits de chancellerie, ce texte devrait créer une véritable égalité fiscale.

LÉGALISATION DE LA SIGNATURE DU CONTRÔLEUR CIVIL FAISANT FONCTION DE NOTAIRE. — La légalisation est l'attestation faite par un fonctionnaire public désigné à cet effet, de la vérité des signatures apposées sur un acte et des qualités de ceux qui l'ont passé. La légalisation qui confirme l'authenticité a pour effet de rendre l'acte obligatoire sur toute l'étendue du territoire français.

La signature des consuls de France doit être légalisée par le ministre des Affaires Etrangères ou son délégué, celle du chancelier par le consul, le visa du Département restant néanmoins obligatoire. Pour des raisons d'ordre pratique, on a admis que la signature du contrôleur civil faisant fonction de consul de France peut être légalisée par le Président du Tribunal Civil de Tunis ou de Sousse, ou encore par un juge délégué. En autorisant la légalisation de la signature des contrôleurs civils par le Président du Tribunal de 1^{re} Instance, il semble qu'on les ait assimilés à des notaires de deuxième classe. Cette légalisation n'a rien, bien entendu, de restrictif ni d'obligatoire. Il arrive parfois qu'une procuration notariée dressée par un contrôleur civil soit expédiée en France sans que la signature de celui-ci soit légalisée par qui de droit dans la Régence. En ce cas, la légalisation par le ministre des Affaires Etrangères est nécessaire, à moins d'un renvoi de la pièce en Tunisie.

On sait que pour avoir force probante en France, les actes authentiques reçus à l'étranger par les autorités locales, doivent être légalisés par le consul de France. C'est grâce à cette formalité que les actes notariés reçus à l'étranger, suivant la loi du pays, peuvent produire en France les mêmes effets qu'un acte notarié français, à condition que dans le pays où ils ont été passés, ils fassent preuve complète de leur contenu, à l'égard de tous.

En Tunisie, les actes authentiques ou soi-disant tels, reçus selon la loi locale, sont ceux dressés par les notaires arabes ou israélites. Les tribunaux français de la Régence ne leur accordant pas ce caractère à l'égard de leurs justiciables, il semblerait extraordinaire que la légalisation d'un contrôleur civil suffise pour qu'il en soit autrement en France. D'ailleurs, ces actes peuvent contenir des mentions incompatibles avec la mentalité de notre pays : polygamie, répudiation, naissance d'enfant légitime après le délai maximum de grossesse, etc.

Il peut, par contre, arriver que des actes authentiques reçus par les consuls étrangers ou des actes sous seing privé légalisés par eux, doivent produire des effets en France. En ce cas, le contrôleur civil faisant fonction de consul de France, peut légaliser la signature du consul étranger, mais sa propre signature doit, elle-même, être légalisée soit par le ministre des Affaires Etrangères ou son délégué, soit par le président du Tribunal Civil de Tunis ou de Sousse ou un juge désigné par ce dernier.

TITRE III

ETAT-CIVIL ET POLITIQUE DES PERSONNES

Les nationalités sont nombreuses en Tunisie. Le régime du Protectorat qui, tout en repoussant les capitulations, conserve certains privilèges nationaux, ne peut qu'en favoriser le développement. L'Islam lui-même, avec sa négation du nationalisme, conception théologique qui a été celle du Moyen-Age chrétien, ne fait que compliquer la situation. Il n'a pas empêché les notions européennes de s'introduire en Tunisie et, en fait, une nationalité tunisienne existe, reconnue

par l'Etat protecteur, mais il n'en a pas moins contribué à séparer musulmans et israélites habitant un même territoire par une barrière plus solide qu'un poteau de frontière. Dans la pratique, il constitue une grande cause de confusion. Qu'on essaie de distinguer en Tunisie un égyptien d'un tripolitain ou d'un marocain. Un expert en dialectes berbère ou arabe pourrait à peine s'y reconnaître sans compter que la mémoire des intéressés est courte et que le mensonge se présente fréquemment en pareille matière.

L'énumération sommaire des divers groupements nationaux se couvoyant en Tunisie peut être établie de la manière suivante : français, sujets français, étrangers, tunisiens. Etudier ces diverses nationalités dépasserait le cadre de notre ouvrage. Cette étude est, certes, des plus utiles au contrôleur civil. Ce fonctionnaire doit connaître qui est français, qui est étranger, qui est algérien car il administre ces groupements nationaux sur plusieurs points et peut empêcher le caïd de commettre à leur égard des abus de pouvoir. Mais en ce cas, nous serions obligés de donner bien des détails qui n'intéressent pas les attributions du contrôleur civil. Nous nous bornerons donc à étudier strictement l'action de ce fonctionnaire en matière d'état civil et politique des personnes, dans les cinq chapitres suivants :

CHAPITRE I. — *Naturalisation et Réintégration.*

CHAPITRE II. — *Immatriculation des français, algériens et protégés français.*

CHAPITRE III. — *Elections aux assemblées tunisiennes.*

CHAPITRE IV. — *Fonctionnement des assemblées tunisiennes.*

CHAPITRE V. — *Etat civil.*

CHAPITRE I

Naturalisation et Réintégration

Nous examinerons successivement la politique de francisation dans la Régence et les questions plus particulières de naturalisation automatique, individuelle et de réintégration.

POLITIQUE DE FRANCISATION DANS LA RÉGENCE. — Il convient, avant d'aborder l'étude de la naturalisation, de donner quelques détails sur la politique de francisation dans la Régence. Elle comporte deux phases bien distinctes.

La première est restrictive. Elle consiste à faire des français un peuple de privilégiés tout en empêchant leur nombre de trop augmen-

ter, une aristocratie étant par définition une caste fermée. Cette politique n'était pas mauvaise en soi. Soutenue avec ténacité par un administrateur de haute valeur, Monsieur Alapetite, approuvée par la majorité de la population de la Tunisie, français jaloux de leur nationalité, musulmans tunisiens acceptant notre domination mais rien que celle des hommes de notre race, elle a, en fait, correspondu à une époque et à une mentalité.

La seconde phase est toute différente, de plus, complexe. Aussi confuse que notre politique européenne, elle en suit les réflexes et se trouve, d'ailleurs, en opposition avec elle. Ce n'est pas la première fois que la conséquence d'un principe en arrive à le contredire.

On s'est aperçu, après coup, qu'une faible population française en Tunisie était un mauvais argument international. Par ce fait, notre domination sur ce pays pouvait être mise en jeu. Il est étonnant que pendant quarante ans de protectorat on n'ait eu aucune notion de cette idée, après tout, assez simple. Hélas, l'explication n'est que trop facile. Notre victoire de 1918 n'est, au fond, qu'une défaite. La France de 1913, appuyée sur l'alliance russe, avait les mains plus libres que celle de 1920 ou même de 1930, désarmée au milieu d'une Europe hostile où elle n'a pour alliés que des petits peuples ne lui offrant aucune certitude militaire.

Devant les convoitises voisines, notre pays devait fatalement se défendre. Il l'a fait précipitamment, employant la méthode des naturalisations massives et sa manière d'agir, jugée brusque par beaucoup de nations, a été la cause de certains conflits internationaux. C'est par amour de la paix, pour avoir un argument à produire devant l'auguste assemblée de Genève que la France s'est lancée dans une politique nationaliste en Tunisie. Ce non-sens en vaut bien un autre qui n'en est pas moins réel : c'est pour se défendre contre les arabes que notre pays a conquis l'Algérie.

NATURALISATION AUTOMATIQUE: a) *Les décrets du 8 novembre 1921*⁽¹⁾. Les contrôleurs civils ont été chargés d'appliquer les décrets du 8 novembre 1921. L'étude de ces actes législatifs et des circulaires résidentielles en réglementant l'application, présente aujourd'hui un intérêt plutôt rétrospectif depuis que la loi fondamentale du 20 décembre 1923 a abrogé ces textes dans son article 15.

Ces décrets sont au nombre de deux. Le premier, un décret beylical, créait un jus soli en faveur de la nationalité tunisienne à l'en-

(1) LAGRANGE et FONTANA, t. III, p. 108.

contre des individus non ressortissants français à quelque titre que ce soit, nés en Tunisie de parents dont l'un y est né lui-même, sous réserve des dispositions contenues dans les conventions ou traités liant le Gouvernement. Le second, un décret français, établissait un jus soli au profit de la nationalité française à l'égard des individus nés en Tunisie, de parents dont l'un justiciable au titre étranger des tribunaux français, est lui-même né dans la Régence. Si ce parent était le père, il n'avait, en aucun cas, le droit de décliner notre nationalité. Il pouvait le faire entre vingt-et-un et vingt-deux ans, s'il avait acquis la nationalité française du chef de sa mère.

Ce deuxième décret n'excluait pas les italiens, mais il ne leur fut jamais appliqué. Ses effets s'étendirent plus particulièrement sur les maltais dont beaucoup vivaient depuis plusieurs générations en Tunisie, tombant dans l'heimatlosat. Le décret beylical leur faisait acquérir la nationalité tunisienne et les rendait, par conséquent, justiciables des juridictions indigènes. C'est pour parer, en grande partie, à cette situation qu'est intervenu le décret français.

L'application des décrets du 8 novembre 1921 a donné lieu à une lutte ardente, à la fois internationale et locale. Les contrôleurs civils inscrivirent les intéressés sur des registres, remplirent, suivant les cas, des imprimés roses, bleus et jaunes et constituèrent pour chaque famille touchée par le décret français des dossiers comprenant les pièces de leur état civil. Les actes de baptême et de mariage furent délivrés gratuitement par le clergé catholique.

L'opposition soulevée par l'Angleterre devant la Société des Nations, aboutit à la conclusion de l'accord franco-anglais du 24 mai 1923. Les modifications apportées aux décrets du 8 novembre 1921 étaient si profondes qu'une nouvelle loi sur la nationalité devenait indispensable. Elle fut promulguée par le Président de la République le 20 décembre 1923 et publiée au Journal Officiel le 31 décembre de la même année.

NATURALISATION AUTOMATIQUE: b) *La loi du 20 décembre 1923* ⁽¹⁾. —

Cette loi a bouleversé les dispositions du décret français du 8 novembre 1921. La condition résolutoire qui n'intervenait qu'à l'égard des personnes devenues françaises du fait de la naissance de leur mère en Tunisie s'applique sous le régime de la loi de 1923 quel que soit le parent du chef duquel les intéressés ont acquis la nationalité française. Les étrangers devenus français appartenant à la troisième

(1) LAGRANGE et FONTANA, t. IV, p. 53.

génération peuvent décliner la nationalité française, s'ils sont majeurs, dans les trois mois de la promulgation de la loi, c'est-à-dire du 1^{er} janvier au 31 mars 1924 inclus. S'ils sont mineurs, ce droit leur appartient dans le courant de leur vingt-deuxième année. Les formalités à accomplir sont fixées par l'article 10.

Les juges de paix ont transmis, après le 31 mars 1924, les dossiers des renonçants à la Résidence générale par l'intermédiaire du Procureur de la République. Ces dossiers ont été communiqués aux contrôleurs civils pour leur permettre de mettre au point les documents contenus dans leurs archives. Les renonçants se classaient en deux catégories : ceux inscrits dans les contrôles civils et ceux non inscrits. En effet, quelques personnes touchées par le décret français du 8 novembre 1921 n'avaient pas cru devoir se faire inscrire soit par hostilité, soit par ignorance. Le contrôleur civil dut reprendre les feuilles roses, bleues et jaunes précédemment établies et mentionner en face des noms des majeurs leur renonciation à la qualité de français. Les renonçants non inscrits furent convoqués et le contrôleur civil leur dressa une fiche spéciale. Elle permettra d'atteindre plus tard leurs descendants, à la quatrième génération.

Les contrôleurs civils remplirent également trois nouveaux imprimés :

1° La feuille grise pour les familles dont le chef déjà inscrit au contrôle avait déjà décliné.

2° La feuille violette pour les familles dont le chef non encore inscrit au contrôle civil avait décliné.

3° La feuille verte pour les inscriptions nouvelles reçues à partir du 1^{er} janvier 1924. Ce document est lui-même d'une nuance différente selon que le chef de famille est touché par la loi de 1923 ou que seuls ses enfants sont atteints.

Remarquons que sur chacun de ces imprimés, on spécifie si les enfants sont d'origine anglo-maltaise et, dans ce cas, si leur naissance se place avant ou après le 8 novembre 1921. Il existe un grand intérêt à faire cette distinction. Les enfants d'origine anglo-maltaise nés avant le 8 novembre 1921 peuvent renoncer à la nationalité française et ne sont pas astreints au service militaire actif; ceux d'origine anglo-maltaise nés après le 8 novembre 1921 ou ceux d'une autre origine n'ont pas ces privilèges.

Quant aux étrangers devenus français appartenant à la quatrième génération, ils gardent obligatoirement notre nationalité. La question

est définitivement réglée pour eux, même si leurs parents ont décliné la qualité de français.

A signaler l'intéressante circulaire résidentielle N° 196 Rg. du 10 décembre 1921 portant que le texte du décret du 8 novembre 1921 permet de considérer comme français sous condition résolutoire les fils d'un père tunisien et d'une mère justiciable des tribunaux français. Cette circulaire ne joue plus sous le régime de la loi de 1923, aucune naturalisation automatique n'existant en faveur des tunisiens. Mais les individus inscrits comme français entre le 8 novembre 1921 et le 31 décembre 1923 demeurent en possession d'état, la loi de 1923 n'étant pas rétroactive.

Les contrôleurs civils sont donc en possession d'un grand nombre de dossiers leur permettant non seulement de connaître la nationalité présente de certaines personnes, autrefois étrangères, mais celle des futures générations qui le deviendront en vertu de la loi nouvelle. Celle-ci constitue une véritable révolution juridique. Les français ne sont plus des étrangers en Tunisie, l'article 1^{er} de la loi du 20 décembre 1923 créant un jus soli français sur territoire tunisien.

NATURALISATION INDIVIDUELLE. a) *Lois en vigueur.* — Les contrôleurs civils sont chargés d'instruire les demandes de naturalisation des étrangers, sujets français et tunisiens établis en Tunisie. Ils doivent, à cet effet, appliquer les textes suivants : article 3 de la loi du 20 décembre 1923 pour les étrangers; article 4 pour les tunisiens. Quant aux algériens sujets français, leur naturalisation est régie par la loi du 4 février 1919 et le S. C. du 14 juillet 1865.

NATURALISATION INDIVIDUELLE. b) *Procédure à suivre et pièces à produire.* — L'article 9 de la loi de 1923 indique la procédure à suivre pour obtenir la naturalisation, mais il doit être complété par l'arrêté résidentiel du 18 janvier 1924, articles 3, 4 et 5. Les pièces à produire par les intéressés en vue de la constitution de leur dossier de naturalisation, sont :

1° Une demande établie sur papier timbré, sauf le cas d'indigence, avec signature légalisée du mari et de la femme.

2° L'acte de naissance du postulant ou de son épouse ou, à défaut, leur acte de baptême ou un acte de mariage indiquant le lieu et la date de naissance des demandeurs ou encore un acte de notoriété dressé dans les formes ordinaires.

3° L'acte de mariage ou un acte de notoriété en tenant lieu.

4° Les actes de naissance des enfants mineurs ou un acte de notoriété.

5° L'acte de décès du conjoint, s'il y a lieu, ou une pièce établissant le divorce ou la séparation de corps ou la disparition de l'époux.

6° Un des diplômes exigés par l'article 4, alinéa B, de la loi du 20 décembre 1923, mais seulement en ce qui concerne les tunisiens.

7° Un certificat de résidence triennale, soit en Tunisie, soit en France, soit en Algérie, soit dans les colonies ou pays de protectorat français et en dernier lieu en Tunisie. Ce document n'est exigé que des étrangers. Il ne se comprendrait pas de la part de tunisiens ou d'algériens. La résidence dans les territoires sus-nommés doit être continue, c'est-à-dire non interrompue. Ce certificat est délivré en France et en Algérie par le maire, en Tunisie par le contrôleur civil.

8° La renonciation au statut personnel de la part du requérant musulman. Elle doit être faite devant le contrôleur civil, par écrit ou en présence de quatre témoins français et majeurs. Cette formalité peut paraître inutile, la naturalisation impliquant forcément l'adoption du statut personnel français. C'est, avant tout, une mesure de sagesse ainsi qu'un acte de loyauté à l'égard de nos protégés.

Tous les actes d'état civil que nous venons d'énumérer doivent être déposés dans les bureaux du contrôle civil en original et en traduction. Celle-ci ne peut être effectuée que par un interprète assermenté ou nommé par le Président du Tribunal. La traduction de l'acte est, au besoin, remplacée par une analyse certifiée exacte par le contrôleur civil.

9° Parfois, un état signalétique des services militaires du postulant est joint à la requête de naturalisation. Il permet de reconnaître si l'intéressé, tunisien ou algérien, a combattu et s'il est titulaire de la Légion d'Honneur, de la Médaille Militaire ou de la Croix de Guerre.

10° Un bulletin N° 2 du casier judiciaire central pour chaque époux, s'il s'agit d'étrangers. Les justiciables des tribunaux tunisiens doivent produire deux casiers judiciaires :

a) Le bulletin N° 2, extrait de la fiche anthropométrique, émanant du Service de l'identité judiciaire rattaché à la Direction de la Sûreté publique (art. 179, Code procédure pénale).

b) Le bulletin N° 2, relevé bulletins N° 1, casier judiciaire des arrondissement de Tunis et de Sousse.

11° Une pièce oubliée par l'arrêté du 18 janvier 1924 : la quittance de la taxe personnelle (art. 3, Décret beylical du 29 décembre 1913).

12° Un certificat médical constatant sinon l'aptitude ou l'inaptitude de l'intéressé au service militaire, du moins son état physique. Les

mêmes renseignements concernant les enfants mineurs du candidat doivent être fournis quand ces derniers sont de sexe masculin et âgés d'au moins dix-huit ans (Instruction résidentielle 10 ch. du 3 janvier 1930 et N° 572 ch. du 4 mars 1920).

NATURALISATION INDIVIDUELLE : c) *Rôle exact joué par le contrôleur civil en matière de naturalisation.* — Le contrôleur civil est obligé d'accepter toutes les demandes de naturalisation déposées entre ses mains, même si le candidat ne remplit pas les conditions voulues. Il indique à l'intéressé les pièces qu'il doit produire.

C'est lui qui légalise les signatures apposées au bas de la requête au Président de la République, qui dresse l'acte de notoriété tenant lieu d'acte de naissance ou de mariage, qui délivre le certificat de résidence triennale hors des périmètres communaux. Le bulletin N° 2 du casier judiciaire central est demandé par lui au Procureur s'il s'agit d'un étranger né en Tunisie. Ce document est demandé au Ministre de la Justice à Paris, par le Résident général, s'il s'agit d'un étranger né à l'étranger.

Une fois le dossier constitué, le contrôleur civil instruit la demande de naturalisation et fait procéder à une enquête sur le requérant soit par le chef du poste de gendarmerie, soit par le commissaire ou chef de poste de police. Il ne doit se servir qu'exceptionnellement du caïd et avec beaucoup de tact. L'enquête porte sur les antécédents et la moralité du demandeur, ses fréquentations, sa position au point de vue militaire, ses connaissances en langue française, etc.

C'est en vue de l'instruction de la demande de naturalisation que le contrôleur civil établit une notice imprimée en quatre exemplaires dont un reste dans ses archives et dont les trois autres sont transmis avec les pièces du dossier à la Résidence générale. Cette notice doit mentionner l'avis motivé du contrôleur civil.

Une fois la naturalisation accordée, l'ampliation du décret est transmise à l'intéressé ainsi que certaines pièces de son dossier par l'intermédiaire du contrôleur civil. Il en est donné récépissé descriptif, transmis par ce fonctionnaire à son supérieur hiérarchique, le Résident général. Le décret de naturalisation est transcrit sur le registre des actes administratifs et le naturalisé se trouve inscrit d'office sur les tableaux de recensement.

Il n'est pas délivré, en cas de perte, de duplicata des ampliations de décret de naturalisation. Les intéressés doivent, en la circonstance, s'adresser directement à l'Imprimerie Nationale, à Paris, en indiquant la date du décret leur conférant la nationalité française et il leur est

envoyé le numéro du *Journal Officiel Français* qui l'a inséré. Ce journal tient lieu d'ampliation.

RÈGLES SPÉCIALES AUX TUNISIENS. — Des règles spéciales pour la naturalisation des sujets tunisiens sont en vigueur. Il a fallu sinon compléter la loi du 20 décembre 1923, du moins l'éclairer. La commission d'études tunisiennes, qui siège au Ministère des Affaires Etrangères, a interprété l'article 4 de cette loi de la manière suivante :

a) Les demandes de naturalisation des tunisiens qui remplissent les conditions spéciales des paragraphes *a*, *b*, *c* de l'article 4, doivent, si ces derniers sont de bonne vie et mœurs, recevoir un avis favorable sans qu'il y ait à rechercher si les intéressés sont anciens combattants.

b) L'expression « Services importants rendus aux intérêts de la France » est interprétée largement. Une nomenclature non limitative de ces services a été dressée. Nous y relevons les faits suivants : être protégé ou fils de protégé français; être le fils d'une française; avoir fait du service militaire même à titre tunisien; être employé depuis dix ans dans une administration publique ou une société française, délai abaissé à cinq ans pour ceux mariés et pères de trois enfants; être père d'au moins cinq enfants élevés dans les écoles françaises, etc. Comme on le voit, les tunisiens qui, en principe, sont soumis au système de l'allégeance perpétuelle (art. 92 du Décret du 26 avril 1861), peuvent se faire naturaliser français quand bon leur semble.

RÈGLES SPÉCIALES AUX MUSULMANS. — Quand un musulman est naturalisé français, le contrôleur civil lui délivre un livret de famille où son nom patronymique est inscrit en gros caractères. Il remplit également un imprimé spécial, la feuille orange, en double exemplaire, dont l'un reste dans ses archives et dont l'autre est adressé à la Résidence générale. Ce document donne sur l'intéressé toutes sortes de renseignements : état civil, filiation, parenté, décorations et diplômes, date de délivrance du livret de famille, situation de fortune, ainsi qu'un aperçu de sa carrière civile et militaire et de son degré de francisation (connaissances en langue française et genre de vie). Des cases sont aménagées pour les enfants. Toutes les fois qu'un musulman français se marie, procrée un enfant ou décède, il est fait mention de ce mariage, de cette naissance ou de ce décès sur la feuille orange conservée dans les archives du contrôle civil. Le contrôleur

civil donne avis de l'événement à la Résidence générale afin que la même opération soit effectuée sur le double s'y trouvant.

RÈGLES SPÉCIALES AUX AUTOCHTONES DE L'AFRIQUE DU NORD, MUSULMANS ET ISRAÉLITES. — Un nom patronymique doit être attribué au futur naturalisé avant sa naturalisation. Pour cela, l'intéressé adresse, par l'intermédiaire du contrôleur civil, une requête au Directeur général de l'Intérieur et il est statué par décret de S. A. le Bey. Le contrôleur civil indique, par une note jointe au dossier, l'accomplissement de cette formalité. L'indigène est naturalisé sous le nom patronymique qui lui est officiellement attribué.

Si l'intéressé ne s'est pas plié à cette formalité, le contrôleur civil peut toujours orthographier son nom de façon à lui donner une consonnance française (circulaires résidentielles des 18 août et 15 septembre 1925, N° Rg 014 et Rg 017). Une fois le décret de naturalisation rendu, on ne pourra changer l'orthographe ou la consonnance du nom qu'en employant la procédure compliquée de la loi du 11 germinal, an XI.

RÉINTÉGRATION. — Les contrôleurs civils sont chargés d'instruire les demandes de réintégration dans la nationalité française émanant de nos compatriotes devenus étrangers. Ils appliquent les articles 7 et 8 de la loi du 20 décembre 1923. La procédure employée est la même que pour la naturalisation.

CHAPITRE II

Immatriculation des français, algériens et protégés français

Le contrôleur civil agit, en cette matière, comme faisant fonction de consul de France. Nous allons consacrer un paragraphe à chacune de ces immatriculations.

IMMATRICULATION DES FRANÇAIS. — Dans les pays étrangers, le consul de France connaît ses nationaux par leur inscription sur le registre-matricule tenu au consulat.

Quelle est l'utilité de cette institution ? Elle est bien amoindrie par le fait que le français même non inscrit sur le registre-matricule a tout de même droit à la protection de son consul et par la disposition de la loi du 26 juin 1889, qui a fait disparaître l'établissement à l'étranger, sans esprit de retour, comme cause de la perte de la qualité de français.

L'inscription permet au consul de délivrer au français inscrit un

certificat d'immatriculation qui fait foi de sa qualité de français jusqu'à preuve du contraire. Mais elle n'influe en aucune façon sur la véritable nationalité de l'intéressé.

Le registre-matricule des français est-il tenu en Tunisie ? En principe, oui. Aucun texte législatif ne parle de le supprimer; au contraire. Nous pouvons citer en ce sens l'article 1^{er} de l'arrêté résidentiel du 18 janvier 1924 : « Tout individu français en vertu de la loi du 20 décembre 1923, doit se faire inscrire sur les registres d'immatriculation du contrôle civil de son domicile ». Mais, ce n'est un secret pour personne que les registres-matricules tenus dans les contrôles civils ne contiennent que les noms des néo-français qu'on a enregistré d'office en vertu de l'arrêté résidentiel du 18 janvier 1924, et que bien peu de français d'origine y sont inscrits.

Quelle est la raison de cette abstention ? Elle est bien simple. Le registre-matricule des français en Tunisie ne sert à rien. Le contrôleur civil connaît ses compatriotes par les listes électorales qui sont dressées annuellement. On peut même dire qu'il est mieux renseigné qu'un consul, grâce à la production du casier judiciaire indispensable à l'inscription. D'autre part, les avantages procurés par cette institution sont trop minimes pour être pris en considération. Aussi, peut-on dire que l'immatriculation des français est tombée en désuétude dans la Régence de Tunis.

IMMATRICULATION DES ALGÉRIENS. — Les algériens sont soumis au régime de l'immatriculation. Là, cette institution présente de gros avantages. Les algériens ne sont pas inscrits sur les listes électorales françaises. Ils restent soumis aux règles d'un mode de recrutement spécial et deviennent justiciables des tribunaux français.

Tous les algériens se font-ils inscrire ? Hélas, il est loin d'en être ainsi. La matricule des algériens n'est pas une source d'information suffisante. Elle sert peu, sinon pas du tout, pour le recrutement. Les tribunaux français de première instance de la Régence lui enlèvent toute valeur juridique. Ils se déclarent seuls juges des questions d'état. Le fait d'être titulaire d'un certificat de nationalité ne suffit pas à lui tout seul pour conférer la qualité d'algérien à celui qui, en réalité, ne la possède pas; d'autre part, le défaut d'inscription n'implique pas que le non-inscrit n'est pas algérien. Le certificat de nationalité n'est qu'un commencement de preuve que le tribunal civil de première instance est libre de rejeter. Ajoutons que l'algérien, dispensé autrefois de la medjba, paie aujourd'hui, comme le tunisien,

l'impôt istitan. La perte de ce privilège a influé sur la bonne tenue du registre-matricule des algériens.

Comment s'effectue l'inscription ? Un registre spécial est tenu à la Résidence générale portant le titre de : « Registre matricule des algériens sujets français ». Là, figurent les algériens dont les titres de nationalité ont été révisés en 1897 ainsi que ceux arrivés en Tunisie après cette révision et qui ont réussi à obtenir leur inscription.

La demande est adressée au contrôleur civil qui procède à une enquête sur l'identité et la nationalité du requérant dont il consigne les résultats sur un imprimé : état civil, généalogie, signalement, énumération des pièces établissant son identité et son origine algérienne, situation militaire, références des chefs indigènes en Algérie, avis des autorités locales tunisiennes. Un grand nombre de ces indications lui sont fournies par une notice de renseignements qu'il fait parvenir au maire ou à l'administrateur de la commune mixte du lieu d'origine de l'intéressé et qui lui est retournée dûment remplie.

Le contrôleur civil adresse les résultats de l'enquête, avec son avis motivé, au Résident général, qui a seul qualité pour décider s'il y a lieu d'admettre ou de rejeter la demande d'inscription. Si la demande est rejetée, notification en est faite à l'intéressé par l'intermédiaire du contrôleur civil. Si la demande est agréée, l'intéressé est inscrit sur le registre tenu à la Résidence générale. La chancellerie lui fait remettre un certificat d'immatriculation. Celui-ci est renouvelé par le contrôleur civil moyennant le paiement d'une taxe. L'algérien est inscrit sur un registre tenu au contrôle civil, mais toujours sous le numéro qui lui est donné par la Résidence générale.

Le certificat d'immatriculation est délivré par le Résident général ou, pour son compte, par le contrôleur civil. Il est valable pendant trois ans, mais seulement jusqu'au 31 décembre de la troisième année. Il contient la date et le numéro d'inscription du registre d'immatriculation, le signalement de l'intéressé et porte dans un coin une case destinée à l'apposition de sa photographie ou de son empreinte digitale. Enfin, il indique sa situation militaire.

IMMATRICULATION DES PROTÉGÉS. — La protection est une vieille institution des pays d'Orient qui tend, aujourd'hui, à disparaître complètement de la Tunisie. Ce ne sera bientôt qu'un souvenir du passé.

La protection n'a d'autre effet que de rendre le protégé justiciable des tribunaux français et encore pas d'une manière générale. Les contestations relatives au statut personnel et successoral des tunisiens protégés, musulmans et israélites, sont de la compétence des

tribunaux religieux. La protection ne change rien à la situation de l'intéressé au point de vue administratif. Il reste, en tant que tunisien, soumis au caïd et le contrôleur civil doit souvent le lui rappeler assez durement.

La France devait naturellement tenter de restreindre cette institution dont la généralisation aurait entraîné la suppression de fait des juridictions indigènes, émanation du Souverain local que notre nation protège. En 1897, les consulats étrangers furent invités à dresser la liste de leurs protégés. Ces listes reçurent, par décret beylical, un caractère définitif et surtout limitatif.

Il ne pouvait qu'en être de même des protégés français. Leur liste est tenue à la Résidence générale. Les contrôles civils en possèdent une copie.

Il est délivré aux protégés français une patente de protection par la chancellerie établie près la Résidence générale, mais ce document est renouvelé ensuite par les contrôleurs civils. Le contenu et les formalités de la délivrance sont les mêmes que pour le certificat d'immatriculation des algériens. Les réductions de droits de chancellerie sont appliquées aux protégés français munis de leur patente.

CHAPITRE III

Elections aux assemblées tunisiennes

Il n'est guère besoin d'insister sur l'importance des attributions des contrôleurs civils en matière électorale. Ils sont la cheville ouvrière des élections concernant la colonie française. Ce ne sont pourtant pas des agents politiques du Gouvernement mais, avant tout, des fonctionnaires assurant un service public. Ils doivent donc garder en cette matière la plus stricte neutralité.

Les textes que le contrôleur civil doit appliquer en matière électorale sont :

1° L'arrêté résidentiel du 19 novembre 1895 concernant la Chambre d'Agriculture du Nord.

2° L'arrêté résidentiel du 30 mai 1906 concernant la Chambre de Commerce de Tunis.

3° L'arrêté résidentiel du 28 juin 1906 concernant la Chambre de Commerce de Bizerte.

4° L'arrêté résidentiel du 23 novembre 1905 concernant la Chambre Mixte du Centre,

5° L'arrêté résidentiel du 20 février 1906 concernant la Chambre Mixte du Sud.

6° L'arrêté résidentiel du 15 juillet 1922 concernant la Chambre des Intérêts Miniers.

7° L'arrêté résidentiel du 10 mars 1927 concernant la Section française du Grand Conseil.

8° Les arrêtés ministériels des 1^{er} et 2 avril 1928 concernant les Conseils de Région ⁽¹⁾.

Nous allons d'abord nous occuper des opérations électorales concernant les assemblées tunisiennes fondées depuis longtemps, puis nous consacrerons un paragraphe à celles concernant les Conseils de Région. Nous terminerons en disant quelques mots sur le vice administratif du régime électoral actuel.

ETABLISSEMENT DES LISTES. — En ce qui concerne le Grand Conseil, les listes électorales de chaque région sont dressées annuellement, dans chaque contrôle civil, par les contrôleurs civils assistés de quatre électeurs domiciliés dans leur circonscription et désignés par le Résident général. Celles de la Chambre d'Agriculture sont établies par le contrôleur civil assisté de l'un des vice-présidents ou du premier conseiller municipal français de la municipalité du chef-lieu, quand il en existe. En cas contraire, les commissaires sont nommés par le Résident général. Les membres des commissions d'établissement des Chambres de Commerce et des Chambres Mixtes doivent être pris parmi les électeurs, tandis que ceux chargés de dresser les listes électorales de la Chambre des Intérêts miniers peuvent, en cas de nécessité, être pris en dehors. Ils sont nommés par le Résident général. Sauf pour le Grand Conseil, les membres des commissions d'établissement sont toujours au nombre de deux.

Les listes électorales sont dressées annuellement dans les délais réglementaires, sauf celles concernant la Chambre d'Agriculture qui sont établies après fixation de la date des élections par arrêté résidentiel. Les commissions d'établissement se réunissent pour la première fois dans la deuxième quinzaine d'octobre.

Le contrôleur civil préside ces commissions. Avec le concours de ses collaborateurs, il inscrit sur les listes électorales les personnes réunissant les conditions exigées, écarte celles ayant subi des flétrissures ou des condamnations, empêche les électeurs possédant le droit

(1) On trouvera tous ces décrets et arrêtés dans la brochure « *Les Assemblées tunisiennes* » composée à la Résidence Générale,

électoral pour une même assemblée dans diverses circonscriptions, d'être inscrits sur plusieurs listes différentes.

Les femmes peuvent être inscrites sur les listes électorales des différentes Chambres d'Intérêts économique, mais non sur celles du Grand Conseil, sauf dans le cas exceptionnel prévu par l'article 36, § 2 de l'arrêté régissant cette assemblée.

Il existe dans chaque contrôle civil un fichier par assemblée où sont répartis tous les électeurs du territoire. Un simple échange de fiches avec ses collègues des autres circonscriptions permet au contrôleur civil de tenir ses listes d'électeurs à jour. Un nouvel électeur ne peut être inscrit sur les listes électorales sans la production de son casier judiciaire, bulletin N° 2. Ce document est demandé par l'intermédiaire du Résident général au Procureur de la République du lieu de naissance.

Une fois les listes provisoires établies, le contrôleur civil les signe, ainsi que tous les membres de la commission.

DÉPÔT DES LISTES. — Les listes provisoires sont déposées dans les bureaux du contrôle civil. La date et le délai du dépôt ne sont pas les mêmes pour les différentes assemblées. Les listes de la Chambre d'Agriculture sont déposées dès qu'elles sont établies. Au contraire, le dépôt des listes des autres Chambres a lieu annuellement le deuxième dimanche de décembre. Le délai du dépôt est de quinze jours pour toutes les assemblées sauf pour la Chambre des Intérêts miniers et la section française du Grand Conseil pour lesquelles il est de dix.

Pendant ce laps de temps, la liste est communiquée sans frais à tout requérant et tout électeur peut formuler une réclamation dont la forme varie. Il suffit d'une lettre simple au président de la commission de révision des listes pour la Chambre d'Agriculture, de lettres adressées au contrôleur civil pour les Chambres de Commerce et Mixtes, d'une lettre recommandée à ce même fonctionnaire avec accusé de réception pour la Chambre des Intérêts Miniers et la section française du Grand Conseil.

RÉVISION DES LISTES. — Elle est effectuée par une commission dont le siège et la composition varient suivant les Chambres. Un contrôleur suppléant et même un contrôleur civil, en ce qui concerne la Chambre des Intérêts Miniers, en font partie, à titre individuel.

Les décisions des commissions de révision sont notifiées aux intéressés par l'intermédiaire du contrôleur civil. C'est ce dernier qui, en tenant compte des modifications apportées, dresse les listes définitives des électeurs de l'année en cours. Le contrôleur civil chef de

région établit seul les listes définitives des électeurs au Grand Conseil.

CONTENTIEUX DE L'ÉLECTORAT. — En France, le contentieux de l'électorat est judiciaire sauf exceptions : annulation des opérations irrégulières de révision des listes électorales, annulation des sectionnements électoraux irréguliers. Le droit de vote, essentiellement individuel, est placé comme tel sous la sauvegarde de l'autorité judiciaire.

En Tunisie, sauf en ce qui concerne le Grand Conseil, pour lequel on applique le décret du 22 décembre 1908, le contentieux de l'électorat est nettement administratif. Les commissions de révision sont en même temps des tribunaux administratifs dont les décisions ne sont susceptibles ni d'opposition, ni d'appel. Même pour le Grand Conseil, on ne peut guère avancer que le contentieux de l'électorat soit judiciaire. Le Tribunal Civil de Tunis est seul compétent, non celui de Sousse et l'absence du pourvoi en cassation enlève une partie des avantages du recours à l'autorité judiciaire.

ELECTIONS. — Le Résident général fixe par arrêté publié au Journal officiel tunisien les dates des élections aux différentes assemblées. Il en informe, néanmoins, les contrôleurs civils des circonscriptions intéressées et leur fait parvenir les imprimés nécessaires. Le vote par correspondance est admis pour toutes les élections. Mais la manière de procéder diffère.

Les électeurs des Chambres d'Agriculture, de Commerce et Mixtes qui veulent user de la faculté de voter par correspondance doivent adresser leur bulletin de vote au contrôleur civil sous double enveloppe cachetée. L'enveloppe intérieure ne peut contenir que leur bulletin de vote. L'enveloppe extérieure doit renfermer la première enveloppe et la carte d'électeur adressée par le contrôleur civil à l'intéressé et dûment signée par lui. Les lettres devront être arrivées à destination le jour du scrutin avant midi.

Le règlement régissant la Chambre des Intérêts Miniers admet une sorte de vote par correspondance qu'il dénomme « Vote dans les bureaux de poste » et dont la procédure décrite par l'article 23 ressemble à celle employée par les électeurs du Grand Conseil, mais avec cette différence essentielle que ces derniers n'ont pas, de plano, le droit de voter par correspondance. Ils doivent en demander l'autorisation au contrôleur civil et désigner la recette des postes ou l'établissement de facteur-receveur où ils désirent déposer leurs suffrages. L'arrêté réglementant la composition de la section française du Grand

Conseil prévoit, en outre, le vote des agents sédentaires des compagnies de chemins de fer et le vote des agents soumis au roulement.

A l'effet de faciliter le vote par correspondance, le contrôleur civil adresse à chaque électeur une carte électorale signée par lui et deux enveloppes, l'une pour le vote par correspondance, l'autre de petit format pour servir de contenant au bulletin de vote. Pour les élections au Grand Conseil, la première de ces deux enveloppes est adressée non à l'électeur lui-même, mais au receveur des postes.

Le contrôleur civil, chef de région, peut recevoir les dépôts de candidature pour les élections au Grand Conseil, sauf à Tunis où ils sont obligatoirement faits à la Résidence générale. Il tient un cahier spécial pour l'enregistrement des déclarations reçues, indiquant la date et l'heure de réception et délivre le récépissé définitif quand le Résident général le lui ordonne. Il affiche à la porte de son contrôle les noms des candidats pendant les six jours précédant le scrutin. Les listes de candidats sont déposées et enregistrées dans les mêmes conditions. Toutes ces formalités n'existent pas pour les élections aux autres assemblées, sauf celles concernant la Chambre des Intérêts Miniers. Les déclarations de candidature se référant à celle-ci sont faites exclusivement à la Résidence générale.

Le contrôleur civil préside le bureau de vote assisté du plus âgé et du plus jeune des électeurs présents au moment de l'ouverture du scrutin. Il veille à la stricte régularité des opérations électorales. A-t-il la police de la salle du lieu de vote ? L'article 38 de l'arrêté résidentiel régissant le Grand Conseil est formel. Les textes réglementant les autres assemblées sont silencieux. Il faut pourtant admettre l'affirmative; sans cela le contrôleur civil ne pourrait pas remplir sa mission et faire respecter l'urne électorale.

La formalité du vote ne présente rien de particulier. Les bulletins doivent être préparés hors de la salle de vote. Le papier employé ne peut être que blanc et sans signe extérieur. Chaque votant, en remettant son bulletin de vote, présente sa carte signée au président du bureau de vote et émarge, en face de son nom, sur la liste électorale. En cas de perte de sa carte, l'électeur est admis à voter sur la reconnaissance de son identité par les membres du bureau ou de deux électeurs connus des membres du bureau.

Le scrutin dure de huit heures à midi pour les élections aux Chambres d'Agriculture, de Commerce et Mixtes; de huit heures à quinze heures pour les élections à la section française du Grand Conseil, sauf si le vote a lieu dans un bureau secondaire. En ce qui concerne

la Chambre des Intérêts Miniers les heures d'ouverture et de fermeture du scrutin sont fixées par arrêté résidentiel.

Le contrôleur civil dépouille les votes à la clôture du scrutin. Il dresse le procès-verbal des opérations qu'il signe ainsi que ses collègues du bureau et qu'il transmet au Résident général. Le résultat provisoire du scrutin est toujours affiché.

CONTENTIEUX DE L'ÉLIGIBILITÉ. — Le contrôleur civil reçoit les réclamations contre les opérations électorales, en donne récépissé et les transmet immédiatement au Résident général.

En France, sauf exceptions : Chambres législatives, contentieux électoral judiciaire et ministre-juge, le contentieux de l'éligibilité est administratif. En Tunisie, une distinction s'impose. La commission de l'article 52 de l'arrêté du 10 mars 1927 composée de trois magistrats et de deux contrôleurs civils, centralise les votes, vérifie les dépouillements, proclame les résultats définitifs et juge les réclamations soulevées contre les opérations électorales du Grand Conseil, sauf recours à la juridiction d'appel instituée par le décret du 10 juin 1907, c'est-à-dire à la Première Chambre du Tribunal Civil de 1^{re} Instance de Tunis. Le contentieux de l'éligibilité à la section française du Grand Conseil semble donc judiciaire sous réserve des objections que nous avons déjà émises quand nous avons étudié l'électorat. Quand aux autres assemblées, ce sont les commissions de révision de listes électorales qui jouent le rôle de tribunaux, jugeant à la fois les questions intéressant l'électorat et celles intéressant l'éligibilité.

ELECTIONS AU CONSEIL DE RÉGION. — Le contrôleur civil intervient dans l'élection des représentants des diverses Chambres d'intérêts économiques et des collègues de conseillers municipaux aux Conseils de région.

En ce qui concerne les premières sortes d'élections, les règles sont à peu de chose près identiques à celles des élections de ces mêmes Chambres à la section française du Grand Conseil. Les conseillers municipaux français et indigènes nomment leurs représentants au siège de chaque contrôle civil. On y applique les principes généraux qui régissent l'élection des représentants de la colonie française au Grand Conseil, sauf sur certains points (art. 2, § 1 de l'Arrêté du 2 avril 1928). Le scrutin n'est ouvert que de huit heures à midi. Le contrôleur civil préside le bureau de vote assisté du plus âgé des présidents de municipalité, c'est-à-dire des caïds et du plus âgé des vice-présidents présents à l'ouverture. Le vote par correspondance n'est pas admis. C'est le contrôleur civil chef de région qui reçoit les

demandes de candidature. Tous les bulletins de vote et les procès verbaux sont adressés au bureau de vote du chef-lieu de région et un procès-verbal général est établi qui parvient ensuite à la Direction générale de l'Intérieur où la proclamation des résultats définitifs est assurée non par une commission, mais par le Directeur général de l'Intérieur lui-même, assisté d'un contrôleur civil. Ce dernier, quoique désigné par le Résident général, n'a aucun droit de regard sur la validité des élections. S'il en était autrement, on aboutirait à une impasse en cas de désaccord. Tout au plus peut-il conseiller le Directeur général de l'Intérieur, qui résume à lui tout seul la commission de révision et le tribunal administratif. Au point de vue contentieux, c'est dans toute sa perfection, la théorie du ministre-juge.

VICE ADMINISTRATIF DU RÉGIME ÉLECTORAL TUNISIEN. — Les documents législatifs se rapportant aux élections manquent d'homogénéité. Si ceux concernant le Grand Conseil sont près d'atteindre la perfection, il n'en est pas de même de ceux ayant trait à certaines Chambres d'intérêts économiques, les arrêtés les réglementant ayant été pris à des époques différentes. Nous signalons plus particulièrement l'article 4 de l'arrêté du 19 novembre 1895.

Parfois, des instructions résidentielles complètent l'insuffisance des textes. Le devoir du contrôleur civil est, au besoin, de les provoquer. Mais il y a un léger inconvénient à régler une situation de cette sorte par des instructions et des circulaires. Celles-ci ne lient que le fonctionnaire à qui elles s'adressent. Or, au sein de la commission d'établissement ou du bureau de vote, le contrôleur civil ne constitue à lui tout seul qu'une minorité et ses collègues peuvent, s'ils sont d'esprit subversif, ne tenir aucun compte des instructions résidentielles.

La Résidence générale a eu l'excellente idée de réunir tous les documents législatifs concernant les assemblées tunisiennes dans une même brochure. Cette unification dans l'exposition d'une matière administrative particulièrement complexe entraînera, sans aucun doute, la disparition de différences peu défendables entre les textes régissant des Chambres de nature identique.

Les socialistes français de la Régence attaquent, pour d'autres motifs, le système électoral tunisien. Il constitue à leurs yeux un défi au bon sens par sa complication et surtout parce qu'il froisse les français dans leurs sentiments égalitaires. Le système d'Hondt a, d'autre part, donné de mauvais résultats : incompréhension de la masse, panchages absurdes, démissions de collègues de liste à la dernière

minute, candidatures à minuit moins cinq, création de partis artificiels achetés par les intérêts économiques, lutte déloyale entre membres d'une même liste pour obtenir le cumul des voix. On leur a objecté, avec une logique discutable, que le suffrage universel réalisé au sein de la colonie française serait encore un régime de privilégiés puisque la masse des indigènes ne serait pas représentée. Il n'aurait d'autre effet que de donner la prépondérance aux fonctionnaires et aux cheminots qui mettraient vite les Finances publiques mal en point. Quant au système d'Hondt, s'il donne de mauvais résultats, c'est qu'il dépeint trop bien l'incohérence de la démocratie. « Les mathématiques sont honnêtes, dit la *Dépêche Tunisienne*, c'est le suffrage universel qui ne l'est pas ».

CHAPITRE IV

Fonctionnement des assemblées tunisiennes

Les contrôleurs civils peuvent-ils assister aux séances des assemblées tunisiennes ?

GRAND CONSEIL. — Cette assemblée échappe totalement à l'action du contrôleur civil.

CHAMBRES D'INTÉRÊTS ÉCONOMIQUES. — Les contrôleurs civils de Bizerte, Sousse et Sfax ont respectivement entrée aux séances de la Chambre de Commerce de Bizerte, de la Chambre Mixte du Centre et de la Chambre Mixte du Sud. Mais le contrôleur civil de Tunis se trouve dans une situation étrange. Il a bien entrée aux séances de la Chambre de Commerce, mais ne peut pénétrer au sein de la Chambre d'Agriculture.

En vertu d'instructions résidentielles très précises, les Chambres d'intérêts économiques doivent faire parvenir au contrôleur civil du lieu de leur siège, copie des procès-verbaux de leurs séances.

CONSEIL DE RÉGION. — Le contrôleur civil, chef de région, préside le Conseil de région assisté de deux vice-présidents, un français et un indigène. Il ne participe pas au vote, mais dirige les débats. C'est lui qui convoque les membres du Conseil aux dates fixées pour la réunion annuelle. Les contrôleurs civils et les caïds de la région assistent aux séances sans voix délibérative. Ils ne prennent la parole que quand on leur demande leur avis. Un contrôleur civil est toujours désigné par le Résident général pour suppléer le président en cas d'empêchement. Celui-ci dresse les procès-verbaux des réunions

assisté de deux secrétaires nommés à cet effet par les deux groupes de l'assemblée. Il donne son avis sur la dissolution du conseil de région, cette opération n'ayant lieu que par décret pris sur avis conforme du Conseil des ministres et chefs de service.

Les contrôleurs civils transmettent aux membres du Conseil de région résidant dans leur circonscription les mandats afférents à l'indemnité journalière qui leur est due. Les vœux des Conseils de région et ceux des Conseils de caïdat retenus par les assemblées régionales, ainsi que les réponses de l'Administration sont imprimés sur des brochures distribuées par leur intermédiaire.

CHAPITRE V

Etat civil

L'ÉTAT-CIVIL AVANT LE PROTECTORAT. — Avant le Protectorat, le régime de l'état civil était caractérisé par l'absence d'état civil local, les indigènes n'éprouvant aucun besoin d'enregistrer leurs naissances et décès et n'imposant aucune obligation sur ce point aux étrangers et l'existence d'un état civil consulaire tenu par les représentants des différentes nations européennes dans les villes de la côte, doublé, d'ailleurs, d'un état civil religieux qui en comblait les lacunes.

LES RÉFORMES DU PROTECTORAT EN MATIÈRE D'ÉTAT CIVIL. — L'état civil général a été introduit dans la Régence par le décret du 29 juin 1886 qui ne faisait que reproduire les dispositions du code civil. Ce décret n'étant pas obligatoire, les européens, seuls, s'y conformaient.

L'obligation de déclarer les naissances et décès aux cheikhs et notaires, n'a été imposée aux indigènes que par le décret du 28 décembre 1908. Quant aux mariages et répudiations, ils avaient, de tout temps, été constatés par les notaires tunisiens. Le décret appliqué au début dans quelques grandes villes, fut généralisé par celui du 26 décembre 1919 qui a rendu obligatoire, dans toute la Régence, à partir du 1^{er} janvier 1920, les déclarations de naissance et de décès pour tous ceux qui y habitent, sans distinction de race, nationalité, religion. Enfin le décret du 30 septembre 1929 a fait entrer, du moins pour les européens (voir restriction du décret du 6 décembre 1929), dans le domaine de l'état civil obligatoire les mariages et les divorces.

C'est du moins notre opinion, car admettre comme le fait actuellement la Résidence générale, que la Tunisie est encore un pays d'Orient et que le mariage religieux y est valable, nous semble archaïque. Nous estimons que l'application de la jurisprudence française s'impose en

Tunisie, la loi locale ne prévoyant pas uniquement une forme religieuse pour le mariage et n'ouvrant même pas une option entre la forme civile et la forme religieuse. Quant à la notion de pays d'Orient, elle tend à disparaître du droit international. Ce n'est pas au moment où elle est répudiée fermement par la Turquie et par la Chine que la France devrait songer à la faire revivre en Tunisie.

MAINTIEN AU MOINS PARTIEL DE L'ÉTAT CIVIL CONSULAIRE ET DE L'ÉTAT CIVIL RELIGIEUX. — L'état civil général n'a fait disparaître ni l'état civil consulaire, ni même l'état civil religieux. Le premier subsiste en Tunisie comme dans toutes les autres contrées. Il existe même un état civil consulaire français qui n'est pas précisément indispensable puisqu'il a été supprimé au Maroc, mais auquel nos compatriotes tiennent beaucoup.

Quant à l'état civil religieux, il subsiste, comme partout, canoniquement, mais possède, néanmoins, à titre rétrospectif, une certaine valeur légale et une autorité de fait que la pratique quotidienne a rendue indispensables. Tous les actes de baptême et de décès dressés avant le 1^{er} janvier 1920 et les actes de mariage établis avant l'application du décret du 30 septembre 1929, peuvent servir de pièces officielles. On a même reconnu une certaine valeur à ceux postérieurs à cette date, dans des cas particuliers créés par les besoins de notre politique ⁽¹⁾.

RESTRICTIONS AU PRINCIPE DE L'ÉTAT CIVIL GÉNÉRAL. — Le décret du 30 septembre 1929 semble, dans ses termes généraux, embrasser tout l'état civil. Néanmoins, pour éviter toute confusion, le décret du 6 décembre 1929 est intervenu spécifiant nettement que le décret du 30 septembre 1929 précité a pour objet de rassembler en un seul texte les divers documents antérieurs relatifs à l'état civil, mais nullement d'innover en ce qui concerne les sujets tunisiens. Les dispositions du chapitre III du décret du 30 septembre 1929 relatives au mariage et au divorce ne leur sont pas applicables. L'article 58 du même texte législatif est modifié en ce qui les concerne, dans le sens du respect des attributions normales des juridictions indigènes de la Régence. Au surplus, l'article 4 du décret du 6 décembre 1929 maintient strictement les dispositions antérieures contenues dans les arrêtés pris par le Premier Ministre, en exécution du décret du 28 décembre 1908, concernant les conditions dans lesquelles sont reçues les déclarations de naissance et de décès des sujets tunisiens, en de-

(1) Il existe également en Tunisie un état civil militaire en vertu des articles 93 et suivants du Code civil.

hors des localités où elles peuvent être faites au bureau de l'état civil de la municipalité.

RÔLE DU CONTRÔLEUR CIVIL EN MATIÈRE D'ÉTAT CIVIL. — Le contrôleur civil tient deux états civils différents : l'état civil français et l'état civil général; le premier, en vertu de ses attributions consulaires, le second à titre d'autorité locale. Les registres employés n'étant pas les mêmes, c'est donc en tout six cahiers tenus en double qui se trouvent dans les bureaux de chaque contrôle civil.

Le contrôleur civil qui est seul officier de l'état civil consulaire n'a pas le monopole de l'état civil général. Celui-ci est tenu à l'intérieur des périmètres communaux par les municipalités; à l'extérieur, par les contrôleurs civils et par les chefs de poste de police et de gendarmerie, par toute personne de nationalité française désignée par arrêté, dit le paragraphe 3 de l'article 1^{er} du décret du 30 septembre 1929.

Le contrôleur civil a, en matière d'état civil, une compétence de droit commun pour tout le territoire de sa circonscription non érigé en communes, mais ses pouvoirs sont limités par une compétence d'attribution accordée à d'autres officiers de l'état civil dont les limites territoriales des circonscriptions d'état civil sont fixées par arrêté. L'article premier du décret du 30 septembre 1929, mal conçu, donne une fausse idée du fonctionnement de l'état civil en Tunisie.

L'ÉTAT CIVIL CONSULAIRE FRANÇAIS EN TUNISIE. — L'état civil consulaire est astreint par l'ordonnance du 23 octobre 1833 à toutes les règles prescrites par le code. En Tunisie, il n'est pas tenu de la même manière que dans les autres consulats français. Certes, les registres sont cotés et paraphés par le contrôleur civil faisant fonction de consul de France. Ils sont clos annuellement et une table alphabétique est dressée en fin de registre. Mais les contrôleurs civils ne sont pas astreints à certaines obligations qui incombent aux autres consuls. L'un des doubles de chaque registre d'état civil n'est pas transmis au ministre des Affaires Etrangères pour être déposé aux archives de son ministère (art. 48 du Code civil). De même une expédition de chaque acte de l'état civil français n'est pas adressée au Département, comme dans les autres consulats (circulaire du 11 mai 1873 toujours en vigueur). Les doubles des registres de l'état civil consulaire sont transmis au greffe du tribunal français de 1^{re} Instance dans le ressort duquel se trouve la circonscription du contrôle intéressé.

Ils sont soumis à la vérification du Procureur de la République suivant les règles de l'ordonnance du 26 novembre 1823.

Ajoutons qu'on exige, dans l'état civil consulaire français de Tunisie, de l'un des futurs candidats au mariage, à tort d'ailleurs, un délai de résidence d'un mois dans la circonscription où exerce le contrôleur civil faisant fonction de consul de France. Quant à la publication qui doit être faite en France au lieu du domicile des parents si le consentement de ceux-ci doit être demandé, on oublie, en général, d'en tenir compte sauf si les futurs époux sont mineurs de vingt-et-un ans. Le contrôleur civil ne s'est jamais permis, à titre de consul, peut-être ne le sait-il pas, d'accorder des dispenses de publication dans les cas graves (art. 17 ordonnance du 23 octobre 1833). Il a toujours eu recours à l'autorisation du Procureur de la République.

Le contrôleur civil ne peut, en tant que consul, célébrer de mariage qu'entre deux français, les décrets présidentiels des 29 décembre 1901 et 2 août 1902 rendus en vertu de la loi du 29 novembre 1901, ne s'appliquant pas à la Tunisie. Ils s'appliquent, par contre, au Maroc mais dans ce pays les consulats français ont été supprimés.

L'ÉTAT CIVIL GÉNÉRAL EN TUNISIE. — Les dispositions réglementant l'état civil en France ont été successivement adoptées en Tunisie. Elles s'appliquent de plein droit à l'état civil consulaire; il faut un acte du législateur local pour les étendre à l'état civil général. Souvent même l'application de la loi française a précédé l'apparition du décret beylical, une lettre résidentielle se croyant suffisante pour introduire immédiatement un texte métropolitain dans la Régence ou pour faire produire effet rétroactif à un document législatif tunisien.

Le décret du 30 septembre 1929 a eu le mérite de condenser en un seul texte législatif la parenté qui unit l'état civil général de la Tunisie à l'état civil de France. En est-il bien ainsi ? Certes, l'intention du législateur tunisien ne fait aucun doute et c'est, d'après nous, la réglementation française qu'il faut appliquer à la Tunisie ⁽¹⁾.

DIFFÉRENCE ENTRE L'ÉTAT CIVIL CONSULAIRE ET L'ÉTAT CIVIL GÉNÉRAL

(1) Qu'on compare pourtant l'article 57 du Code civil et l'article 12 du décret beylical, les paragraphes 1 et 6 de ce dernier article. Le texte tunisien est-il bien à sa place ? Pourquoi le législateur local a-t-il cru devoir répéter « et à l'autorité administrative » ? La rédaction de l'article 42 du décret beylical correspond-elle exactement à celle de l'article 296 du Code civil ? Que l'on compare la fin des articles 43 du décret beylical et 306 du Code civil ! Les inspireurs du décret beylical ne semblent pas s'être mis au courant des discussions qui ont accompagné au Parlement le vote de la loi du 4 février 1928. Pourquoi l'article 60 du texte tunisien n'a-t-il pas cru devoir reproduire les termes de l'article 101 du Code civil ? Inscription ou transcription ? Les deux mots ont un sens différent au point de vue juridique et technique.

EN TUNISIE. — Il existe plusieurs différences entre les deux états civils tenus dans les contrôles civils :

1° Le titre que prend l'officier public n'est pas le même, le cachet employé non plus.

2° Ni les délais de déclaration, ni les taxes perçues pour les expéditions ne sont identiques. L'état civil consulaire est à la fois plus indulgent et plus cher que l'état civil général. Le délai de déclaration des naissances dans l'état civil général est uniformément de dix jours. Au contraire, celui afférent aux naissances inscrites sur les registres de l'état civil consulaire est, en principe de dix jours, mais il peut être prolongé par décret du Président de la République. Un décret présidentiel du 17 mai 1900 a fixé le délai de trente jours pour la Russie et les pays hors d'Europe.

Le délai fixé pour la déclaration des décès intéressant l'état civil général est de trois jours. L'état civil consulaire français ne comporte pas, en principe, de délai de déclaration pour les décès. Mais il a été obvié à cet inconvénient par le décret du 15 avril 1919 qui déclare que tout décès doit être déclaré dans les vingt-quatre heures, sans charger personne de cette déclaration.

En Tunisie, au contraire, sont obligés de déclarer le décès survenu : les parents du défunt et les personnes possédant sur son état civil les renseignements les plus exacts et les plus complets, énumération des plus vagues. Aussi, aucune sanction pénale n'est prévue dans les deux états civils. Peut-être une sanction civile existe-t-elle dans la législation tunisienne. Il est sans doute interdit aux officiers de l'état civil tunisien de recevoir une déclaration de décès après le délai de trois jours francs, alors que dans l'état civil consulaire, la loi fait un devoir au consul de recevoir les déclarations de décès sans aucune exigence de date.

Les droits d'expéditions des actes de l'état civil général se montent à 1 fr. 55 plus 0 fr. 05 de timbre de quittance. Les droits de chancellerie perçus à l'occasion de la délivrance d'extraits des actes de l'état civil consulaire sont plus élevés : expédition d'acte de naissance ou de décès 6 fr. ; expédition d'acte de mariage 10 fr. 80. Le droit de timbre de dimensions reste le même pour les deux états civils.

3° Les registres de l'état civil général sont fournis gratuitement par la Direction générale de l'Intérieur. Ils ont le grave inconvénient d'être imprimés et ne peuvent, le plus souvent, être utilisés qu'au moyen d'un grand nombre de ratures, surcharges et interlignes ap-

prouvés. Ils sont côtés et paraphés par le Président du Tribunal de 1^{re} Instance ou un juge délégué. La Direction générale de l'Intérieur se charge de ces formalités. Les registres de l'état civil consulaire doivent être achetés par le contrôleur civil; ils sont côtés et paraphés par lui et ne se présentent pas sous forme imprimée.

4° Les français peuvent toujours se faire inscrire sur les registres de l'état civil général, tandis que les étrangers ne doivent jamais figurer sur les registres de l'état civil consulaire français. Pourtant, l'état civil maritime français étant rattaché à l'état civil consulaire, l'officier chargé de ce dernier état civil pourra délivrer des extraits de décès de marins de nationalité étrangère embarqués sur des navires français (art. 93 et suivants Code civil).

RESSEMBLANCES ENTRE LES DEUX ÉTATS CIVILS. — Les règles régissant les deux états civils sont les mêmes en ce qui concerne le dépôt du double, la table alphabétique, la vérification, les mentions à faire en marge, la force probante, la responsabilité de l'officier d'état civil, etc.

Quelques remarques restent encore à faire sur l'état civil en Tunisie :

1° Les registres de l'état civil général ou consulaire tenus par le contrôleur civil ne se composent pas de feuilles de papier timbré comme ceux de France où l'administration fait payer d'avance le timbre de tous les feuillets et ne rembourse ensuite que celui des feuillets inutilisés, ce qui a pour conséquence le rétrécissement des registres et la mise hors de cause de l'article de la loi interdisant d'inscrire les actes de l'état civil sur des feuilles volantes.

2° Le Président du Tribunal ne se prononce pas en Tunisie, comme en France, sur le nombre des registres. Ceux de l'état civil général étant imprimés sont forcément différenciés suivant la nature des actes à recevoir. Quant à ceux de l'état civil consulaire, l'habitude dans les contrôles civils est de les diversifier comme dans les autres consulats.

FAUT-IL SUPPRIMER L'ÉTAT CIVIL CONSULAIRE EN TUNISIE ? — Une dernière question reste à résoudre. Faut-il supprimer l'état civil consulaire français en Tunisie ? Un excellent praticien, contrôleur civil à Bizerte, a cru devoir demander cette réforme dans un but d'unification et de simplification. Sa suggestion prouve que dans son esprit, il y avait assimilation complète, au point de vue règles, entre les deux états civils français et tunisien. En fait, les commis de contrôle qui tiennent les registres appliquent aux deux états civils les mêmes

textes, en général ceux qui sont reproduits dans son Recueil par la Direction générale de l'Intérieur et qui ne devraient concerner que l'état civil tunisien. Ils sont excusables car ils n'ont aucun code à jour à leur disposition, et qu'on ne les accuse pas d'ignorance ! Les deux Procureurs de la République commettent à peu près la même erreur.

Nous savons qu'il existe de sérieuses différences entre les deux états civils. Néanmoins, nous convenons que l'état civil consulaire français en Tunisie ne ressemble guère à celui en usage dans les autres pays étrangers, la plupart des règles spéciales le régissant étant tombées en désuétude, et que le contrôleur civil faisant fonction de consul de France ne pourrait guère le ressusciter car sa soumission aux ordres résidentiels lui enlève toute liberté d'attitude.

L'assimilation peut donc avoir lieu mais elle procède d'une mesure générale, la suppression des consulats français en Tunisie. La solution de cette question dépend de la Métropole. En tout cas, il faudra que les décrets beylicaux et les instructions de la Direction générale de l'Intérieur soient remaniés, le jour où elle se réalisera.

Quant aux autres arguments qu'on peut faire valoir en faveur du maintien de l'état civil consulaire français : nécessité d'une cloison étanche entre la colonie française et les autres populations de la Régence, privilège coûteux pour les français, mais auquel ils semblent tenir (on est toujours plus dignement marié par un consul que par un officier de l'état civil tunisien), ils n'ont guère de valeur et ne seront pas d'un grand poids au jour de la décision finale.

TITRE IV

MARINE

Il existe deux marines marchandes en Tunisie : la marine tunisienne et la marine française. Par contre, la Régence ne possède en propre aucun vaisseau de guerre ; tout au plus a-t-elle quelques navires d'état : gardes-pêches, navires douaniers, etc., n'ayant aucun caractère militaire.

Le droit pour la Tunisie d'avoir un pavillon commercial est normal,

ce pays étant une personne du droit des gens possédant des côtes maritimes. Même si elle ne réunissait pas cette deuxième condition, la conférence de Barcelone de 1922 lui permettrait de posséder une flotte marchande.

Le contrôleur civil n'a aucune attribution à l'égard de la marine marchande tunisienne. Toutes les formalités relatives aux navires de cette nationalité se font par l'intermédiaire de l'officier de port en Tunisie, de l'administrateur de l'inscription maritime en France et des autorités consulaires françaises dans les pays étrangers. (Décrets du 15 décembre 1906, 17 juillet 1924 et 31 mars 1925).

Au contraire, à l'égard des marines marchande et militaire françaises, le contrôleur civil joue, en principe du moins, un rôle considérable, le même que celui rempli par les consuls de France à l'étranger. Constatation curieuse à faire : le contrôleur civil qui n'a pas d'attribution vis-à-vis de la marine marchande tunisienne peut faire fonction de consul de France à l'égard des navires marchands portant le pavillon d'un autre protectorat français, par exemple de navires marocains.

Nous grouperons les attributions du contrôleur civil en matière maritime en deux chapitres :

CHAPITRE I. — *Marine marchande française.*

CHAPITRE II. — *Marine de guerre française.*

Les distinctions à faire entre ces deux branches de l'activité nationale sont encore difficiles à déterminer à l'heure actuelle. En matière maritime, le droit public influe sur certaines parties du droit privé, en particulier sur l'engagement des gens de l'équipage. Pourtant la séparation définitive des deux marines, marchande et de guerre, est en train de s'accomplir. La marine marchande dépend aujourd'hui du Ministère des Travaux Publics et les administrateurs de l'Inscription maritime, corps encore militarisé, communiquent directement avec ce Ministère. Il faut distinguer dans les attributions que remplissent ces agents une double fonction, celle de recruteurs de l'armée de mer et celle de protecteurs du personnel navigant de la marine marchande et de pêche.

CHAPITRE I

Marine marchande française

ATTRIBUTIONS GÉNÉRALES DES CONTRÔLEURS CIVILS EN MATIÈRE DE MARINE MARCHANDE. — C'est, comme nous l'avons dit, à titre de con-

sul de France, que le contrôleur civil intervient dans ce domaine. La Tunisie étant considérée comme pays étranger au point de vue maritime, aucun administrateur de l'Inscription maritime n'ayant été installé dans cette contrée, malgré l'article 1^{er} du décret du 28 décembre 1926, il semble que les attributions des contrôleurs civils doivent être les mêmes que celles des consuls de France.

Cela est vrai dans un grand nombre de cas. Mais il ne faut pas oublier que la Tunisie est un protectorat français, que nos tribunaux y rendent la justice, que le contrôleur civil est le subordonné du Résident général, que c'est par suite d'une sorte de délégation générale de son supérieur hiérarchique qu'il exerce les fonctions consulaires et que par conséquent il ne peut aller à l'encontre de ses ordres et doit s'adresser à lui en cas de difficulté. C'est sous ces réserves qu'il nous est permis de comparer les attributions des consuls de France, des administrateurs de l'Inscription maritime et des contrôleurs civils.

L'ordonnance du 29 octobre 1833 règle les rapports des consuls avec la marine marchande et le décret du 4 février 1919 détermine leurs attributions. Les mêmes textes s'appliquent en principe aux contrôleurs civils. Les opérations maritimes dans lesquelles ces fonctionnaires interviennent sont comprises sous la dénomination « expédition de bâtiments » énumérées par les articles 72, 73, 74 du tarif des chancelleries. Il leur arrive, mais plus rarement, d'expédier des bâtiments de mer étrangers.

Pour bien comprendre les attributions maritimes du contrôleur civil, il faut tout d'abord spécifier que cet administrateur fait fonction de consul de France et non d'agent consulaire, distinction très importante faite par plusieurs textes législatifs. Le contrôleur civil est une autorité maritime.

COMPARAISON DES ATTRIBUTIONS DU CONSUL DE FRANCE ET DU CONTRÔLEUR CIVIL. LES FONCTIONS D'ADMINISTRATEUR DE L'INSCRIPTION MARITIME : *Le Code disciplinaire et pénal de la marine marchande*. — Quelles sont, en matière de marine marchande, les fonctions consulaires que le contrôleur civil exerce en Tunisie ? Il joue d'abord le rôle d'administrateur de l'Inscription maritime.

De profondes transformations dans le régime disciplinaire et pénal spécial aux personnes embarquées sur un navire et dans l'organisation du travail maritime se sont produites en 1926 après de vives réclamations de la part des gens de mer. Deux grandes lois ont bouleversé le droit maritime ;

a) La loi du 17 décembre 1926 qui réunit dans un seul code toutes les dispositions légales relatives au droit pénal maritime.

b) La loi du 13 décembre 1926 promulgant un code de travail maritime.

La loi du 17 décembre 1926 contient trois réformes capitales qui ont influé considérablement sur les attributions des consuls de France et par suite des contrôleurs civils :

1° La suppression des tribunaux maritimes qui, autrefois, jugeaient les délits. Des contrôleurs civils ont présidé de pareilles juridictions.

Des différences essentielles existent aujourd'hui, à notre avis, entre contrôleur civil et administrateur de l'Inscription maritime, d'une part, et consul de France, d'autre part. Nous donnons au contrôleur civil toutes les attributions dévolues à l'administrateur de l'Inscription maritime par le Code disciplinaire et pénal de la Marine marchande, quoique, dans la pratique, il ne les exerce pas, soit par nonchalance, soit par ignorance, soit aussi pour obéir à son supérieur hiérarchique, le Résident général.

Notre doctrine se base sur les arguments suivants :

a) La Tunisie est assimilée à la France au point de vue judiciaire (Cour d'Appel d'Alger et Cour de Cassation). C'est un acte de souveraineté française, une loi volée par le Parlement, qui a établi une justice française en Tunisie. Tout ce qui touche à la procédure doit donc, en principe, être régi par les lois françaises. Les dérogations ne peuvent être que celles admises par la législation algérienne. Au point de vue judiciaire, la Tunisie est algérienne avant d'être française, en tout cas, elle ne peut pas être plus française que l'Algérie. Or, dans la colonie voisine, aucune restriction n'est faite aux pouvoirs des administrateurs de l'Inscription maritime.

b) Les règles établies par le Code disciplinaire et pénal de la Marine marchande l'ont été dans un esprit spécial : l'esprit des milieux maritimes. Les plus farouches syndiqués parmi les inscrits maritimes et les agents du service général ont bien compris qu'on ne pouvait leur appliquer le droit commun, que la compétence du tribunal correctionnel qu'ils réclament, avec juste raison d'ailleurs, aurait été néfaste à leurs intérêts sans certains correctifs indispensables. Les magistrats des tribunaux de commerce, recrutés au hasard des professions commerciales, sont incompétents en matière maritime. Que dire de ceux composant les tribunaux civils et correctionnels de Tunis et de Sousse ! L'étude du droit maritime est facultative en

France et n'existe que dans quelques Facultés. Le contrôleur civil n'est sans doute pas, comme son collègue, l'administrateur de l'Inscription maritime, un ancien capitaine au long cours mais exerçant les fonctions consulaires, il est familiarisé avec les questions maritimes. Il passe un examen professionnel comportant une interrogation sur les attributions des consuls de France.

c) Aux termes de l'article 1^{er} du décret du 28 décembre 1926, des administrateurs de l'Inscription maritime peuvent être mis à la disposition du Ministre des Affaires Etrangères pour exercer leurs fonctions dans les consulats français de Tunisie. Supposons l'hypothèse réalisée. L'administrateur détaché en Tunisie et qui serait sous les ordres du contrôleur civil faisant fonction de consul de France, trouvant dans ce pays une juridiction pénale française se conduirait exactement comme son collègue de France.

Quant aux consuls de France, auraient-ils les pouvoirs des administrateurs de l'Inscription maritime, qu'ils ne pourraient les exercer, car ils sont avant tout tenus de respecter la souveraineté territoriale du pays dans lequel ils exercent leurs fonctions ainsi que les conventions consulaires passées par la France avec ce pays.

Les crimes et délits commis à bord sont constatés, soit sur la plainte de l'intéressé, soit d'office par le capitaine et un certain nombre de personnes énumérées par l'article 26, § 2, du Code disciplinaire et pénal. En mer, le capitaine seul peut procéder à l'enquête et arrêter provisoirement l'inculpé si ce dernier est dangereux ou peut prendre la fuite. Si l'inculpé est le capitaine lui-même, c'est l'autorité maritime du port de débarquement ou d'escale qui procède directement à l'enquête nécessaire.

Dans le premier cas, si le premier port touché est situé à l'étranger, l'autorité consulaire française mène une deuxième enquête et prend les mesures nécessaires pour le rapatriement du coupable. Mais si ce port est métropolitain ou tunisien, l'administrateur et le contrôleur civil ont d'autres attributions.

Des tribunaux français existent en France et en Tunisie. Le Procureur de la République ne peut engager de poursuites pour un crime ou un délit prévu par le Code disciplinaire et pénal que sur le vu des conclusions de l'administrateur et du contrôleur civil ou tout au moins avant l'expiration d'un délai de huit jours après avoir réclamé ces conclusions par lettre recommandée. De plus, ces deux fonctionnaires peuvent toujours demander à être entendus par le tribunal. Le Ministère public, dans certains cas énumérés par l'article 36, § 1,

ne peut engager les poursuites que sur avis conforme de l'administrateur et du contrôleur civil qui, après avoir procédé à l'enquête, sont libres de ne considérer les faits constatés que comme des fautes graves n'entraînant qu'une punition disciplinaire. La compétence du tribunal répressif est, en fait, déterminée par les formes de la poursuite. Le capitaine saisit l'autorité maritime du premier port où son navire fait escale et cette autorité saisit à son tour le Procureur de la République près le tribunal dont le ressort englobe sa circonscription.

2° Le remplacement du délit de désertion par le délit d'abandon de poste. Sous l'empire du décret du 4 mars 1852, articles 60, 65 et 66, et de la loi du 15 avril 1898, la désertion en Tunisie était censée avoir lieu en pays étranger. La peine était plus sévère qu'en France et le délai d'absence du bord sans autorisation était réduit à deux fois vingt-quatre heures. Il arrivait souvent au contrôleur civil de faire arrêter des marins déserteurs.

Aujourd'hui, le délit pénal ne sanctionne plus la rupture du contrat d'engagement. L'absence irrégulière et l'abandon de poste sont, suivant la gravité des cas, tantôt une faute disciplinaire légère ou grave, tantôt un délit pénal. Mais le fait reste toujours puni en Tunisie. Le marin français n'a pas dans ce pays la faculté, quand il n'est pas de service, de rompre son contrat sans encourir de sanction pénale.

3° La remise à l'autorité maritime de la connaissance des fautes graves contre la discipline, fautes énumérées par l'article 14 et parmi lesquelles on cite le refus d'obéissance après sommation, l'ivresse avec désordre, le manque de respect ou les insultes envers un supérieur, l'absence irrégulière du bord quand elle ne constitue pas un délit, les larcins et filouteries ne justifiant pas une plainte pour vol, la récidive de faute légère, c'est-à-dire la répétition de tout fait contraire à la discipline.

Le capitaine procède à l'enquête, dresse un procès-verbal signé des témoins, le transcrit sur le livre de discipline et arrivé en Tunisie le transmet au commandant du bâtiment de l'Etat présent sur les lieux et, à défaut, au contrôleur civil faisant fonction de consul de France. Ce dernier procède à une nouvelle enquête au cours de laquelle l'intéressé peut se faire assister d'un conseil de son choix, prononce la punition qui varie suivant que le coupable est un officier, un homme de l'équipage ou un passager et suivant la gravité du fait : arrêts, amende, emprisonnement disciplinaire (art. 15, 16 et 17). L'intéressé peut faire appel dans le délai de deux jours devant le Ministre chargé

de la Marine marchande. Ce recours n'est jamais suspensif. La décision du Ministre, quoique définitive, est susceptible de recours, pour excès de pouvoir, devant le Conseil d'Etat (art. 22).

COMPARAISON DES ATTRIBUTIONS DU CONSUL DE FRANCE ET DU CONTRÔLEUR CIVIL. LES FONCTIONS D'ADMINISTRATEUR DE L'INSCRIPTION MARITIME : *Le Code de travail maritime et la surveillance de la nationalité française du navire*. — La grande loi du 13 décembre 1926 n'est que l'aboutissement d'un vaste mouvement législatif concernant les gens de mer et qui part de cette idée fondamentale que la conduite du capitaine et des marins, en dehors de toute idée de délit pénal, est sous le contrôle de l'autorité publique et cette autorité ne peut être représentée en Tunisie que par le contrôleur civil.

Certes, ce fonctionnaire, comme la plupart des consuls d'ailleurs, n'a guère l'occasion de passer des revues d'armement encore moins de désarmement. Il n'en surveille pas moins la nationalité des navires français abordant en Tunisie. Il doit empêcher l'abus de notre pavillon dans la Régence et remplit, à ce point de vue, la fonction de contrôle attribuée dans la Métropole à deux fonctionnaires : l'administrateur de l'Inscription maritime et le receveur des Douanes.

Aux termes de l'Acte de navigation de 1793, désagrégé par des lois successives, il faut pour qu'un navire soit français :

1° Qu'il appartienne pour moitié à des français (Loi du 11 juin 1845. Décret des douanes du 28 décembre 1926, art. 334).

2° Que le capitaine, les officiers et les trois quarts de l'équipage soient français. (Décret du 21 septembre 1793, art. 2; Décret des douanes du 28 décembre 1926, art. 338).

3° Qu'il n'ait pas subi à l'étranger une réparation dépassant 15 francs par tonneau. (Loi du 27 vendémiaire, an II, modifiée par la loi du 7 avril 1902, art. 15, contenues dans le Décret des douanes du 28 décembre 1926, art. 348).

C'est pour s'assurer de la nationalité du navire que le contrôleur civil, comme le consul de France :

1° Vise le congé, document délivré par la Recette des Douanes, et constatant que le navire peut toujours se prévaloir de la francisation.

La nationalité du navire se perd par sa vente à une personne de nationalité étrangère. La vente d'un navire français hypothéqué à un étranger est interdite par l'article 33 de la loi du 10 juillet 1885 sous peine de sanctions civiles et pénales. La sanction civile, en l'espèce la nullité, est purement théorique, le tribunal étranger refusant

de la prononcer. Il n'en est pas de même en Tunisie où existent des tribunaux français.

Le contrôleur civil pourrait, en tant que consul de France, s'opposer à ce que le navire hypothéqué amène le pavillon français et arbore le pavillon étranger. Il y a là, si le propriétaire du bâtiment de mer proteste, un cas de contentieux administratif français de la compétence du Conseil d'Etat. Jusqu'à présent, nous n'avons jamais entendu dire qu'un contrôleur civil ait appliqué l'article 33, § 3, de la loi du 10 juillet 1885, la France n'ayant jamais acheté de navires à la Tunisie. Cela se produira, peut-être, un jour. L'hypothèque maritime existe en droit tunisien (Décret du 10 mai 1924). Au cas de vente d'un navire tunisien à un armateur français, le contrôleur civil devra inscrire les hypothèques constituées avant l'immatriculation en France sur le congé provisoire de navigation qu'il délivrera.

2° Intervient dans les opérations concernant le rôle d'équipage (visa, mention des avances faites aux matelots, acquit de l'intéressé en face de sa case, mentions diverses : marins débarqués, disparus, décédés, punitions infligées, indication en regard du nom du marin testateur de la remise des originaux et expéditions du testament fait au consulat, décompte de ce qui est dû au marin malade, etc.). Le contrôleur civil agit aussi, en cette matière, comme protecteur des gens de mer.

L'avis du Conseil d'Etat, en date du 7 août 1912, très discutable d'ailleurs, ne s'applique pas aux tunisiens (Circulaire Marine marchande du 4 juin 1928, B. O. 1928, 277). Ceux-ci ne doivent pas être compris, à l'instar de nos compatriotes et des sujets français, dans la proportion des trois quarts de l'équipage, qui est une des conditions de la nationalité française du navire.

Le contrôleur civil assiste au contrat d'engagement du marin qui s'embarque en Tunisie sur un navire français. Il s'assure de sa nationalité, de son aptitude physique, lui fait passer la visite médicale ou l'en dispense (art. 8, C. trav. mar.), examine, s'il y a lieu, le diplôme ou brevet du candidat, recherche s'il n'a pas été frappé d'une interdiction d'exercer la fonction pour incapacité professionnelle ou physique (art. 24, Code disc. pén.), veille à ce que le contrat soit rédigé par écrit (art. 9, C. trav. marit., une simple inscription au rôle de l'équipage suffit) et que toutes les mentions que la loi indique comme obligatoires soient contenues dans l'écrit (art. 10, 11 et 27, C. trav. marit.), donne lecture au marin des conditions générales d'engagement (art. 12, C. trav. marit.), vise le contrat et doit refuser

le visa si celui-ci contient une clause contraire à une disposition d'ordre public (art. 13, C. trav. marit.), délivre le livret qui doit être conservé par le matelot (art. 13), opère les retenues sur les salaires.

Peut-être un jour des navires français, voulant échapper à la règle des trois quarts, règle critiquée par les armateurs à cause de sa rigidité, voudront-ils avoir leur port d'attache en Tunisie ? Ils pourront alors demander l'application de la loi du 19 avril 1906, article 12, et du décret du 21 décembre 1911, article 4, fixant à la moitié la proportion de sujets et protégés français pouvant servir sur navires français et même solliciter du Résident général un arrêté élevant encore cette proportion.

Le contrôleur civil n'a guère à veiller à l'application de la loi du 27 vendémiaire an II, la Tunisie n'ayant pas de bassin important de radoub. En aurait-elle que la déchéance serait vite écartée, comme bien l'on pense, par un rapport signé du capitaine et des officiers, vérifié et approuvé par le contrôleur civil, et constatant que les réparations ont été indispensables.

Le contrôleur civil a, comme le consul de France, des devoirs de protection et d'humanité à remplir à l'égard de ceux de nos compatriotes qui ont embrassé la profession de marin. Signalons les points suivants :

1° Le capitaine a le droit de congédier le marin dans les ports métropolitains; mais à l'étranger, il ne peut le faire qu'avec la permission de l'autorité maritime, en Tunisie du contrôleur civil. La cause du congédiement doit être portée au rôle de l'équipage. Le propriétaire du navire peut congédier le capitaine en quelque lieu que se trouve le navire, règle d'ordre public. Le contrôleur civil n'a donc pas à intervenir dans ce cas particulier.

2° Pour les navires français abordant en Tunisie, les loyers des gens de l'équipage sont payés en France, à la revue de désarmement ou annuellement. Le contrôleur civil n'a guère à intervenir que dans deux cas :

a) Un marin est débarqué isolément avant l'expiration du voyage. La liquidation de ses salaires a lieu au moment de son débarquement et le paiement fait en présence du contrôleur civil. Toute transaction sur le montant des décomptes ne peut se faire que sur son homologation.

b) Un marin n'est pas débarqué. Il demande de l'argent. L'autorité maritime, en l'espèce le contrôleur civil, peut prescrire le paiement

d'un acompte. Elle intervient également en cas de délégation de salaires du marin en faveur de sa femme et de ses enfants.

3° Si un marin est malade ou blessé à bord d'un navire français faisant escale en Tunisie, le contrôleur civil peut désigner un médecin qui décidera du débarquement de l'intéressé. Les frais de traitement, pansement, rapatriement sont à la charge de l'armateur ou du marin, suivant les cas, parfois de l'Etat. C'est ce dernier qui, en fait, se charge du rapatriement. Son représentant peut requérir tout navire français d'y procéder et le capitaine ainsi requis ne peut refuser d'obtempérer à cet ordre (art. 65, C. disc. pén.).

L'article 85 du Code de travail maritime, reproduisant des dispositions antérieures, autorise l'armateur à se libérer à la fois des frais de traitement et de rapatriement en versant une somme fixe, déterminée par un règlement d'administration publique (Décret du 31 août 1927 pour les frais d'hospitalisation, Décret du 15 juin 1926 pour le rapatriement). L'Etat est toujours tenu de faire l'avance des frais de rapatriement, entretien et sépulture. Le contrôleur civil gère donc une petite caisse.

Le contrôleur civil, comme le consul de France et l'administrateur de l'Inscription maritime, préside les visites de navires français qui ont lieu en Tunisie et compose la commission de visite prévue par la loi du 17 avril 1907. Mais ses attributions sont restreintes, en cette matière, pour les raisons suivantes :

1° Les visites avant mise en service n'ont jamais lieu en Tunisie, aucun chantier de constructions navales n'existant dans ce pays.

2° Les visites périodiques, n'étant pas enfermées dans des délais très stricts, peuvent facilement être passées en France.

3° Les visites de portance sont également passées en France par l'inspecteur de la navigation. Il est vrai qu'une plainte circonstanciée de trois hommes de l'équipage peut obliger le contrôleur civil, faisant fonction de consul de France, à visiter le navire, mais les gens de mer ne se risquent pas à demander l'intervention administrative en cette matière, des sanctions civiles et pénales ayant été prévues pour punir leur mauvaise foi (art. 39 et 52, § 4, de la loi du 17 avril 1907).

Seules les visites exceptionnelles, prévues par l'article 5 § 3 de la loi du 17 avril 1907, peuvent avoir lieu en Tunisie, et encore pas dans tous les cas. Elles sont prévues dans deux hypothèses :

a) On a apporté à la construction et à l'aménagement du navire des

changements notables, cas presque inconnu en Tunisie par suite de l'absence de bassin radoub.

b) Le navire a subi de graves avaries, seul cas qui puisse se présenter dans la Régence.

COMPARAISON DES ATTRIBUTIONS DU CONSUL DE FRANCE ET DU CONTRÔLEUR CIVIL. LES FONCTIONS D'ADMINISTRATEUR DE L'INSCRIPTION MARITIME : *Le sauvetage des épaves*. — Nous sommes ici en présence de trois sortes de documents législatifs et administratifs :

a) Les textes applicables en France : Ordonnance de 1681, livre IV, titre IX; Déclaration du 15 juin 1735; Arrêté du 27 thermidor, an VII; Arrêté du 17 floréal, an IX; Règlement du 17 juillet 1816; Loi du 16 novembre 1918.

b) Les textes applicables à l'étranger : Ordonnance du 29 octobre 1833, titre IV.

c) La législation tunisienne : Décret du 3 mai 1904.

Laquelle de ces législations faut-il appliquer, ou encore comment combiner ces différents textes ? La Tunisie doit être considérée comme un pays étranger en matière maritime, pour deux raisons :

1° C'est une personne du droit des gens ayant tous les attributs de la souveraineté, plus particulièrement le droit d'avoir une marine marchande.

2° Elle possède une législation maritime moins développée que celle du Maroc sans doute, plus rapprochée aussi du droit français, mais différant quand même de ce dernier, non seulement par la forme : elle a été constituée par des décrets beylicaux, mais aussi par le fond : les autorités maritimes ne sont pas les mêmes qu'en France.

Il n'y a pas de convention consulaire entre la France et la Tunisie, diront les assimilateurs. Par contre, il existe une convention entre la France et l'Italie relative à la Tunisie et cette convention est très libérale envers les navires de la nation voisine. Ce peut-il que la Tunisie traite plus sévèrement les navires français que les navires italiens ? C'est évidemment une objection. Mais nous sommes dans l'obligation de nous en tenir aux principes généraux du droit maritime. C'est donc l'Ordonnance de 1833 qu'il faut appliquer à la Tunisie en la combinant avec le décret beylical du 3 mai 1904 et une jurisprudence française dont il faut tenir compte, la Tunisie étant assimilée à la France au point de vue judiciaire, mais qui est fortement attaquée par la doctrine.

La définition de l'épave maritime est à peu près la même en Tuni-

sie qu'en France. Signalons toutefois que les vêtements des cadavres sont épaves dans la Métropole (Ordonnance 1681, livre IV, titre IX, art. 337), alors qu'ils ne le sont pas dans la Régence (Décret du 3 mai 1904, art. 1^{er}). Le texte tunisien contient une erreur : L'épave n'est pas un objet sans maître. Elle en a un et qui revendique, surtout quand il n'a pas perdu volontairement la possession.

En droit tunisien, le fonctionnaire chargé du sauvetage des épaves est l'officier du port, qui exerce ses attributions sous les ordres du Directeur général des Travaux publics. Faisons néanmoins remarquer que, lorsque les chefs indigènes ont effectué d'urgence une opération de sauvetage, ils ne peuvent en rendre compte à l'officier du port le plus voisin que par l'intermédiaire du contrôleur civil.

La législation du sauvetage a pour but de régler le conflit entre les droits respectifs de l'Etat, du propriétaire et du sauveteur. La *lex loci*, loi du lieu de sauvetage, considérée comme loi de police et de sûreté, doit seule être appliquée quand les opérations de sauvetage ont eu lieu dans les eaux territoriales. C'est donc dans ce cas la loi tunisienne qui s'applique. L'intervention consulaire peut se faire sentir dans la Régence comme dans les autres pays étrangers, mais elle semble moins nécessaire. Le Directeur général des Travaux publics et les officiers de port sont certes des fonctionnaires de l'Etat tunisien, mais leur nationalité individuelle est française et on n'a pas à craindre qu'ils abusent de leur autorité pour frustrer des compatriotes. Néanmoins, nous croyons que, dans deux cas, le contrôleur civil a le ferme devoir d'intervenir, car il ne faut pas oublier que la Tunisie, pays de protectorat, possède son autonomie budgétaire et douanière :

1° *Cas de l'article 68 de l'Ordonnance.* — Le contrôleur civil doit interposer ses soins et ses bons offices auprès des receveurs de douane tunisiens pour obtenir la réduction ou la dispense des taxes sur les marchandises qui se trouveraient avariées par l'effet du naufrage ou que les circonstances obligeraient à vendre dans la Régence.

2° *Cas de l'article 75 de l'Ordonnance.* — Le contrôleur civil doit empêcher qu'on exige des propriétaires d'épaves des droits autres que ceux fixés par le tarif et par l'usage.

Quant au sauvetage en pleine mer, l'arrêt de la Cour de Cassation du 6 avril 1884 applique la loi du sauveteur; donc si le sauveteur est un navire français, la loi française, même si sauveteur et sauvé se réfugient dans un port étranger. La presque-unanimité de la doctrine adopte la loi du port de refuge. Comme la jurisprudence française

peut s'appliquer en Tunisie puisque les tribunaux français de la Régence, compétents en cas de contestation, obéissent à la Cour de Cassation, il est possible à un contrôleur civil énergique d'agir, dans un cas pareil, non pas comme un consul, mais tout simplement comme un administrateur de l'Inscription maritime : Rechercher le propriétaire de l'épave au moyen d'une publicité faite autour de la découverte, dresser procès-verbal de la déclaration qui lui est faite, vendre l'épave aux enchères publiques après affichage et insertion dans les journaux, délivrer à chaque acquéreur un extrait du procès-verbal de la vente, mandater, etc. Pourtant, nous ne croyons pas qu'il puisse user des pouvoirs exceptionnels qui sont accordés à l'administrateur de l'Inscription maritime ou plutôt à ses prédécesseurs par d'anciens textes : réquisition de la main-d'œuvre et des moyens de transport nécessaires, réquisition du droit de passage à travers les propriétés privées (Ordonnance de 1681, livre IV, titre IX, art. 7, Déclaration du 17 janvier 1770, art. 6; Circulaire ministérielle du 13 octobre 1842).

COMPARAISON DES ATTRIBUTIONS DU CONSUL DE FRANCE ET DU CONTRÔLEUR CIVIL. LES ATTRIBUTIONS DÉVOLUES A L'ADMINISTRATEUR DE L'INSCRIPTION MARITIME QUI NE SONT REMPLIES NI PAR LE CONSUL DE FRANCE, NI PAR LE CONTRÔLEUR CIVIL. — Certaines fonctions remplies par l'administrateur de l'Inscription maritime ne concernent ni le consul de France, ni le contrôleur civil. Ce sont :

1° La gestion du domaine public maritime en ce qui concerne les intérêts autres que les intérêts d'ordre militaire dont le département de la Marine a la garde.

2° La surveillance des pêches qui se rattache en partie à la gestion du domaine public maritime (Loi du 24 décembre 1896, art. 4; Décret-Loi du 9 janvier 1852, art. 5; Décret du 21 décembre 1915, modifié par le Décret du 26 avril 1927; Loi du 1^{er} mars 1888, modifiée par la Loi du 20 mars 1928).

3° L'intervention dans les différends d'ordre collectif entre armateurs et marins (Décret du 24 septembre 1925, art. 9, pris en exécution de la Loi du 22 juillet 1909).

4° La police du pilotage (Loi du 28 mars 1928).

5° Certains services : Enseignement maritime et sans doute primes et subventions.

COMPARAISON DES ATTRIBUTIONS DU CONSUL DE FRANCE ET DU CONTRÔLEUR CIVIL. LA SURVEILLANCE DOUANIÈRE ET SANITAIRE. — En cette ma-

tière, les attributions du contrôleur civil et du consul de France sont identiques. Le contrôleur civil doit donc veiller à ce qu'aucune importation ou exportation n'ait lieu dans les ports de sa résidence contrairement aux lois et règlements français en matière de douane (art. 1, 4, Ordonnance du 29 octobre 1833). Il vise et enregistre les manifestes d'entrée et de sortie, délivre des certificats d'arrivée et de départ. Les fonctions du contrôleur civil en matière douanière disparaîtront le jour où l'union douanière entre la Tunisie, d'une part, et la France et l'Algérie, d'autre part, sera établie.

La constatation des épidémies rentre dans les attributions du contrôleur civil. C'est lui qui, concuremment avec l'autorité sanitaire locale, délivre les patentes de santé. Mais les capitaines de navires français préfèrent s'adresser à cette dernière autorité qui seule, à leur arrivée en Tunisie, peut se livrer à la reconnaissance et à l'arraisonnement de leurs bâtiments. Néanmoins, pour les navires étrangers se rendant en France, et il y en a dans la Régence, du moment que la navigation entre la Métropole et la Tunisie n'est pas soumise au monopole du pavillon, la patente de santé doit être visée par le contrôleur civil (art. 5, Décret du 8 octobre 1927).

COMPARAISON DES ATTRIBUTIONS DU CONSUL DE FRANCE ET DU CONTRÔLEUR CIVIL. L'ÉTAT CIVIL ET LE NOTARIAT MARITIME. — Les attributions du contrôleur civil, les mêmes que celles du consul de France, sont importantes en matière d'état civil tenu sur les navires et de testaments reçus en mer. Il a, en ce cas, à appliquer un grand nombre d'articles du Code civil (art. 59, 60, 86 à 92, 989 à 993).

Comme le consul, le contrôleur civil reçoit, à titre de notaire, les contrats maritimes et leur donne l'authenticité. Les actes relatifs à la navigation commerciale sont toujours, en Tunisie, de la compétence du contrôleur civil faisant fonction de consul de France, aucun chancelier n'existant dans les consulats français établis dans ce pays. Mais seuls certains de ces actes doivent être établis nécessairement dans la forme notariée. Ce sont les contrats d'affrètement (rédaction des chartes-parties et connaissements), les contrats d'assurance (rédaction des polices sur corps et sur facultés et des actes de délaissement), les contrats de prêt à la grosse, les contrats de vente de navire et les liquidations de ventes de navires et de marchandises. Les autres actes peuvent être dressés soit dans la forme notariée soit dans la forme sous-seing privé, cette dernière étant préférable du moment qu'elle entraîne moins de charges pour l'armement.

COMPARAISON DES ATTRIBUTIONS DU CONSUL DE FRANCE ET DU CONTRÔLEUR CIVIL. LES FONCTIONS DÉVOLUES AU TRIBUNAL DE COMMERCE. AUTRES ATTRIBUTIONS. — Le consul de France remplace le Tribunal de Commerce pour les autorisations à donner et même pour certains actes contentieux. Le contrôleur civil a-t-il les mêmes attributions ? Il faut, à notre avis, distinguer les attributions contentieuses des attributions non contentieuses :

1° Les attributions non contentieuses (art. 234, 237, 242, 247, C. com.) restent, malgré la présence d'une juridiction française en Tunisie, de la compétence des contrôleurs civils. C'est ainsi que leur autorisation est nécessaire pour que le capitaine puisse emprunter à la grosse, vendre les marchandises, emprunter en donnant en gage les marchandises. Ils permettent au capitaine, dans le cas d'innavigabilité dûment constatée, de vendre le navire, visent le registre de bord, reçoivent le rapport de mer, la déclaration de relâche ou Petit Consulat. La pratique, hésitante d'abord, s'est fixée en ce sens.

2° Les attributions contentieuses sont de la compétence de la justice française. Pour le règlement des avaries communes, le contrôleur civil a-t-il le droit de nommer des experts ou dispacheurs, d'homologuer leur travail et de recevoir l'opposition du consignataire de la cargaison ? Non, d'après nous. Dans la pratique, la question ne s'est jamais posée. Il faudrait, même si on accorde une compétence quelconque au contrôleur civil, que des français soient seuls intéressés dans l'affaire ou que les étrangers contribuants acceptent sa compétence. Si on ajoute que les connaissements des grandes compagnies attribuent compétence au port d'attache et si l'on fait intervenir la fin de non recevoir de l'article 435, on s'aperçoit qu'il est impossible à un contrôleur civil de s'occuper d'une pareille question.

Un contrôleur civil a-t-il jamais rempli les fonctions qu'attribue au consul de France l'article 6 de la police française sur facultés pour la constatation des avaries ? Les compagnies d'assurances maritimes qui ont fusionné avec les compagnies d'assurances terrestres ont des agents dans les ports tunisiens. Elles pourraient, au surplus, se servir de ceux du Lloyd's de Londres. A-t-il condamné un navire comme innavigable ainsi que le lui prescrit l'article 15 de la police sur corps ? Il n'existe pas de bassin de radoub en Tunisie. Il n'y a pas non plus de port de relâche pour les grandes compagnies, sauf Bizerte. Aussi l'article 20, § 1^{er}, de la police sur corps, qui ordonne au capitaine de consulter le consul de France avant de faire les réparations nécessaires ne risque-t-il guère d'être appliqué.

444

Et en matière d'affrètement, le contrôleur civil a-t-il déjà eu l'occasion de nommer un consignataire de la cargaison dans le cas où plusieurs réclamateurs d'un même lot de marchandises se sont présentés au capitaine, tous munis d'un exemplaire du connaissement ? La mauvaise foi est plus rare qu'on ne le croit dans le commerce.

LA CONVENTION CONSULAIRE FRANCO-ITALIENNE DE 1896 ENVISAGÉE AU POINT DE VUE MARITIME. — Au point de vue maritime, la convention consulaire franco-italienne de 1896 adopte la doctrine française de droit international public. Les navires italiens amarrés dans les ports tunisiens possèdent le maximum de droits compatibles avec le respect de la souveraineté territoriale. Ainsi, les perquisitions à bord d'un navire italien ne peuvent s'effectuer qu'en présence du consul d'Italie.

Les consuls et agents consulaires italiens peuvent faire arrêter et renvoyer dans leur pays les marins soumis à leur autorité qui auraient déserté. Ils doivent adresser une demande par écrit à l'autorité locale, en l'espèce le contrôleur civil. Les déserteurs sont conduits en prison et détenus aux frais du consul jusqu'à ce que ce dernier trouve l'occasion de les embarquer vers leur pays d'origine.

Les avaries survenues aux navires italiens sont réglées par le consul d'Italie, sauf si des personnes ne relevant pas de son autorité paraissent intéressées dans leur règlement. Le contrôleur civil devra l'aviser des naufrages de navires italiens survenus dans sa circonscription. L'autorité locale ne fait, en la circonstance, qu'assister le consul d'Italie, maintenir l'ordre et garantir les intérêts des sauveteurs de nationalité non italienne.

DROIT D'EXPÉDITION DES NAVIRES. ABONNEMENT DES COMPAGNIES. — Le droit d'expédition perçu varie suivant qu'il s'agit d'un bâtiment français ayant effectué une opération commerciale dans le port de départ ou d'un bâtiment de même nationalité ayant trafiqué dans un port d'escale. Il en est de même pour les navires étrangers. Ces droits proportionnels, tant par tonneau, sont perçus sur la jauge nette déterminée d'après la méthode Moorson. On peut se servir, pour percevoir la taxe, aussi bien du certificat de jauge anglaise que des papiers de bord, le tonneau de jauge anglais (100 pieds cubes) équivalant au tonneau de jauge français (2 m³ 83).

Ces droits d'expédition étant assez élevés et se renouvelant fréquemment, les compagnies et les armateurs ont obtenu l'autorisation de s'abonner par trimestre. L'abonnement est calculé sur la jauge nette moyenne des bâtiments ayant desservi le port pendant le tri-

mestre précédent. La taxe est de 0 fr. 02 par tonneau avec maximum de 300 francs par trimestre, sous réserve de l'augmentation imposée par l'établissement du double décime. Moyenne du tonnage net du trimestre précédent $\times 0,02 \times 6 =$ taxe à payer.

L'abonnement est un forfait souscrit pour un trimestre déterminé. Il est donc indépendant du tonnage réel qui a fréquenté le port en question pendant ce trimestre. Il ne dépend que du tonnage entré le trimestre précédant celui en cours.

Les actes spéciaux à la navigation sont gratuits, sauf ceux mentionnés par le tarif des chancelleries : visa du rôle d'embarquement et de débarquement des passagers, certificat de visites autres que celles prescrites par la loi du 17 avril 1907, délivrance de la patente de santé ou son visa.

CHAPITRE II

La marine de guerre française

APPLICATION DE L'ORDONNANCE DU 7 NOVEMBRE 1833 EN TUNISIE. — L'ordonnance du 7 novembre 1833 n'est guère appliquée en Tunisie. Avec l'ordonnance du 29 octobre 1833 sur la marine marchande, elle constitue un vieux document législatif qui demande une sérieuse mise au point et qui constitue, pour le public, un véritable trompe-l'œil sur la réalité de la besogne accomplie par nos consuls à l'étranger.

La transmission du droit de police sur la marine marchande française ancrée en Tunisie est un mythe. D'autre part, nous n'avons jamais vu de contrôleur civil passer les marchés nécessaires à l'achat de victuailles, en présence de l'agent du bord, tout le monde parlant français en Tunisie, ni conserver les chaînes, ancres et embarcations abandonnées par un vaisseau de guerre, la marine militaire française ayant tout de même évolué depuis 1830. Le venue d'un de nos navires de guerre dans un port de la Régence ne pose, au fond, qu'une question de préséance. Il s'agit de visites à effectuer, non de besogne matérielle à accomplir.

Pourtant, en matière d'actes reçus à bord d'un navire de guerre, naissances, décès, testaments, inventaires, les obligations du contrôleur civil sont les mêmes que celles qu'il exerce à l'égard des navires de commerce. L'application des règles édictées par le Code civil et le Code de procédure s'impose. Le contrôleur civil pourvoit, en outre, grâce aux fonds mis à sa disposition par le Résident général, à l'ac-

quittement des dépenses d'hospitalisation des marins de l'Etat laissés à terre et assure leur retour en France.

Un point important est à noter. L'intervention des agents consulaires français est gratuite pour les actes concernant les navires de guerre.

RÔLE DU CONTRÔLEUR CIVIL EN MATIÈRE D'INSCRIPTION MARITIME. — En matière d'inscription maritime, le contrôleur civil, comme le consul, intervient sur certains points. Il reçoit la déclaration de l'inscrit venant s'établir en Tunisie et l'empêche de naviguer sous pavillon étranger, sans autorisation du Ministre de la Marine ou de ses délégués (art. 55 et 82 de la loi du 24 décembre 1896, Instruction ministérielle du 12 juin 1897, art. 40 et suiv.).

TITRE V

ARMÉE

Deux armées existent en Tunisie, le système du Protectorat le veut ainsi : l'armée française et l'armée beylicale. Mais alors que cette dernière est réduite à sa plus simple expression, commandée par un officier français, ne servant, en fait, que de corps de garde pour la protection de la personne de S. A. le Bey, la première, dont l'importance est plus que prépondérante, occupe tout le territoire et constitue une unité appelée division d'occupation, faisant partie du corps d'armée stationné en Algérie. C'est d'elle exclusivement que nous nous occuperons.

Au point de vue militaire, l'assimilation de la Régence à la Métropole n'est pas complète. Le général commandant supérieur des troupes de Tunisie est Ministre de la Guerre de S. A. le Bey et touche une rétribution pour remplir cette fonction. Il est, d'autre part, soumis hiérarchiquement au Résident général, dont il doit exécuter les ordres. Enfin, une partie, d'ailleurs très faible, de l'armée, les officiers des Affaires Indigènes, dépend de ce dernier.

L'armée française se recrute en Tunisie soit par voie d'engagements ou de rengagements, soit par voie d'appel, dans les milieux indigènes comme parmi la population française. Mais on a cru de-

voir, pour faciliter la besogne administrative, séparer, au point de vue organisation, la partie de l'armée d'origine tunisienne de celle de provenance française. La création de l'Administration centrale de l'Armée tunisienne, un organisme dont le nom trompe, a résolu ce problème. Cette Direction, à la tête de laquelle se trouve un officier supérieur français, est chargée d'assurer le recrutement des sujets tunisiens et d'administrer l'active et la réserve des troupes de cette nationalité. Elle ne s'occupe qu'exceptionnellement des recrues algériennes et jamais des militaires d'origine française. Le recrutement local tunisien est opéré par les soins d'une commission présidée par le caïd, aux opérations de laquelle le contrôleur civil ne fait qu'assister. Au contraire, ce fonctionnaire intervient étroitement dans quatre cas, à chacun desquels nous allons consacrer un chapitre :

CHAPITRE I. — *Recrutement français.*

CHAPITRE II. — *Recrutement algérien.*

CHAPITRE III. — *Mesures prises en vue d'une mobilisation éventuelle.*

CHAPITRE IV. — *Contacts entre autorités militaires et population civile.*

CHAPITRE I

Recrutement français

La loi militaire française du 31 mars 1928 est applicable à la Tunisie (art. 94, titre VI de cette loi).

RECRUTEMENT PAR VOIE D'ENGAGEMENT. — C'est le contrôleur civil qui délivre le certificat de bonne vie et mœurs nécessaire à l'intéressé pour s'engager ou qui le légalise, en même temps que l'acte de naissance produit. Il transmet, sous bordereau, au bureau de recrutement de Tunis, toutes les pièces du dossier : acte d'engagement, consentement des parents jusqu'à vingt ans, extrait du casier judiciaire, etc. Il mentionne, sur le bordereau d'envoi, si l'engagé désire toucher ses frais de route avant son départ ou à l'arrivée au corps.

RECRUTEMENT PAR VOIE D'APPEL. — Comme le maire, le contrôleur civil fait rechercher les conscrits et remplit pour chacun d'eux une notice individuelle donnant tous les renseignements nécessaires : état civil, signalement, situation de famille et titres à faire valoir. Elle

doit mentionner la situation particulière de l'intéressé : inscrit maritime, engagé volontaire, naturalisé, réintégré, fils d'étranger, sans nationalité bien prouvée, omis, condamné par les tribunaux répressifs, etc. Y sont également consignées les indications suivantes : arme demandée, degré d'instruction, aptitudes spéciales. Le contrôleur civil signe cette notice ainsi que l'intéressé ou le représentant légal de ce dernier et rédige, si le conscrit appartient à une famille de cinq enfants, le certificat de position de famille.

Il dresse ensuite le tableau de recensement. Celui-ci est arrêté le 1^{er} février de l'année du recensement pour la liste comprenant la première fraction de classe (liste A), et le 1^{er} février de l'année suivante pour la liste comprenant la deuxième fraction (liste B). Au 1^{er} février et même auparavant, toutes les notices individuelles sont adressées à la Résidence générale. L'affichage et la publication des tableaux sont supprimés.

Le contrôleur civil fait également parvenir à la chancellerie les dossiers sanitaires des jeunes gens infirmes ou malades. Il instruit les demandes de sursis dans les deux mois qui précèdent les opérations du conseil de révision et les fait parvenir au Résident général avec tous les certificats nécessaires pour appuyer ces sortes de requêtes.

ALLOCATIONS AUX FAMILLES DONT LES SOUTIENS INDISPENSABLES SONT APPELÉS SOUS LES DRAPEAUX. — Le décret du 20 juillet 1923 s'applique à la Tunisie (art. 18, titre II du même décret). Il en est de même de l'instruction pour l'application de l'article 24 de la loi du 1^{er} avril 1923 (art. 105, chap. XII). La loi du 31 mars 1928 consacre également à la même question son article 24.

Les attributions conférées au préfet sont exercées par le Résident général. Le contrôleur civil remplace le maire. C'est donc lui qui reçoit les demandes, certifie l'état produit par l'intéressé indiquant le nombre et la position des membres de sa famille, les revenus et les ressources de chacun d'eux. Il peut procéder, sur l'ordre du Résident général, à une enquête, et donne toujours son avis motivé.

CHAPITRE II

Recrutement algérien

Le décret français du 7 septembre 1926 condense en un texte unique toutes les questions se rapportant au recrutement des indigènes algériens,

RECRUTEMENT PAR ENGAGEMENTS VOLONTAIRES. — Le contrôleur civil n'a, en cette matière, qu'un rôle très restreint. Il délivre à l'intéressé le certificat de bonne conduite qui, avec ses pièces d'identité et l'extrait de son casier judiciaire, constitue le dossier nécessaire à la transformation de son engagement provisoire en engagement définitif.

RECRUTEMENT PAR VOIE D'APPEL. — Ici, le rôle du contrôleur civil est, au contraire, très important. En quelle qualité le contrôleur civil agit-il ? L'article 35 du décret du 7 septembre 1926 dit textuellement : « Les indigènes résidant hors du territoire algérien seront « inscrits par les maires, les fonctionnaires en tenant lieu ou les « agents consulaires, sur les tableaux de recensement, liste spéciale de la classe indigène dont ils font partie. » Le contrôleur civil agit donc, en la matière, à titre consulaire, comme d'ailleurs pour le recrutement français, mais en Tunisie les conscrits algériens ne sont nullement confondus avec les conscrits français sur un même tableau de recensement. Le recrutement par voie d'appel des algériens est une opération à part (décret du 3 août 1917).

La circonscription du contrôle civil est assimilée, au point de vue recrutement, à une commune. Tous les ans, du 1^{er} octobre au 1^{er} décembre, le contrôleur civil procède à l'établissement des tableaux de recensement.

Il invite les chefs de secteur de police et de gendarmerie à rechercher sur le territoire de leur circonscription les algériens sujets français, âgés de dix-neuf à trente ans ou paraissant l'être, qui n'ont pas encore satisfait aux obligations de la loi sur le recrutement. Les chefs de secteur remettent à chaque intéressé un écrit mentionnant leur signalement physique exact et complet, l'invitent à se rendre au bureau du caïdat et font connaître par lettre au contrôleur civil son nom et son adresse. Le caïd établit pour chaque algérien des notices qu'il adresse au contrôleur civil en y indiquant la date à laquelle le conscrit a été invité à se présenter devant lui.

Au contrôle civil, un dossier est constitué pour chaque intéressé comprenant une feuille double servant de couverture et indiquant son nom, domicile et cas de dispense, une notice individuelle donnant son état civil et son signalement, enfin un état mentionnant les membres de sa famille et les charges qui lui incombent de ce fait.

Le contrôleur civil dresse ensuite le tableau de recensement, véritable cahier divisé en quatre parties :

Première partie : Jeunes gens nés dans le contrôle, âgés de 19 ans

dans l'année du recensement et régulièrement inscrits sur les registres de l'état civil ou le registre matricule des algériens.

Deuxième partie : Jeunes gens originaires du contrôle, paraissant âgés de 19 ans, mais omis à l'état civil ou au registre-matricule des algériens.

Troisième partie : Jeunes gens âgés de 19 ans ou paraissant l'être, domiciliés dans le contrôle bien qu'étant originaires d'un autre contrôle ou d'une autre commune.

Quatrième partie : Jeunes gens recensés l'année précédente mais ajournés ou ajournés insoumis, dispensés conditionnels, sursitaires pour études, inscrits d'office de l'année précédente.

A l'intérieur de chacune de ces parties, les intéressés sont répartis par ordre alphabétique. Une case est consacrée à chaque conscrit renfermant toutes sortes de renseignements : état civil, signalement, degré d'instruction, situation de famille. Une dernière colonne, ne concernant que les conscrits mentionnés dans la quatrième partie, est réservée à l'indication de la décision du conseil de révision qui a déjà examiné l'intéressé. Doivent y être indiqués, l'année de la décision prise par le conseil et le numéro d'ordre que l'intéressé avait alors sur le tableau de recensement. Le contrôleur civil reçoit tous ces renseignements de la section spéciale du recrutement indigène de Guelma, sous forme de listes qu'il doit retourner ensuite à l'expéditeur.

Le tableau de recensement est établi en trois exemplaires. Un reste dans les archives du contrôle civil. Les deux autres sont adressés à la Résidence générale qui en fait parvenir un à la section spéciale du recrutement indigène de Guelma.

La liste des algériens inscrits au tableau doit être affichée, du 1^{er} au 31 décembre de l'année en cours, au siège du contrôle civil. Le contrôleur civil certifie sur ledit tableau que l'affichage a bien eu lieu. Les intéressés sont invités à comparaître devant la commission de révision par le contrôleur civil. Ce dernier n'en fait pas partie, mais assiste à ses séances en tant qu'agent de renseignements.

SERVICE DES ALGÉRIENS DANS LES RÉSERVES. — Tout indigène algérien qui se choisit un domicile en Tunisie doit, à son arrivée, faire viser son livret militaire individuel au contrôle civil (art. 33, Décret du 7 septembre 1926).

CHAPITRE III

Mesures prises en vue d'une mobilisation éventuelle

RECENSEMENT DE LA MAIN-D'ŒUVRE INDIGÈNE ET RAVITAILLEMENT. — Le contrôleur civil recense la main-d'œuvre indigène en vue d'établir les données nécessaires à la commission d'étude de la main-d'œuvre en temps de paix, instituée conformément aux instructions interministérielles du 9 octobre 1926. Il donne tous les renseignements nécessaires au comité de ravitaillement sur les ressources de sa circonscription et signale les modifications à apporter au nombre des commissions de réception et à l'étendue des circonscriptions de groupement.

RECENSEMENT DES ANIMAUX ET VOITURES. — Le contrôleur civil applique l'instruction du général commandant supérieur des troupes de Tunisie, N° 4552 OM, du 19 octobre 1929, prise en exécution des décrets beylicaux du 4 septembre 1907 ⁽¹⁾. Il reçoit les imprimés nécessaires et les distribue aux vice-présidents des municipalités et chefs de secteur de police et de gendarmerie.

Ces documents sont :

1° Les certificats de déclaration modèle F et les relevés numériques modèle C pour les animaux à recenser.

2° Les certificats modèle 4 et les relevés numériques modèle 2 pour le recensement des voitures : opération qui n'a lieu que lorsqu'avis en est donné au contrôleur civil.

3° Un registre unique par commune ou secteur, servant à inscrire toutes les déclarations d'animaux et de voitures.

Le recensement est effectué par les vice-présidents des municipalités et les chefs de secteur. Ceux-ci tiennent le registre; ils délivrent aux déclarants, suivant le cas, des certificats de déclaration modèle F ou des certificats modèle 4. Ils dressent, en triple exemplaire, les relevés numériques modèle C et modèle 2, en gardent un et font parvenir les deux autres au contrôleur civil. Ce dernier adresse un de ces deux exemplaires au chef du service régional des remontes à Tébourba et classe l'autre dans ses archives.

Ces règles ne s'appliquent qu'aux animaux et voitures possédés par des européens. En ce qui concerne les indigènes, le recensement n'a pas encore été bien organisé. Les caïds adressent, annuellement, des

(1) LAGRANGE et FONTANA, t. I, p. 543.

états de bêtes de trait et d'arabats qui sont loin d'être bien concordants d'une année à l'autre. Ces renseignements sont fournis sur un imprimé modèle 10 indiquant les ressources en animaux et en voitures pouvant être fournis par caïdat ou municipalité.

RECENSEMENT DES VÉHICULES AUTOMOBILES. — Le contrôleur civil applique les prescriptions du décret beylical du 25 février 1916 ⁽¹⁾ et de l'instruction du 21 mars 1929 du général commandant supérieur des troupes de Tunisie. C'est un recensement unique qui s'opère sur toute l'étendue du contrôle civil et concerne tous les possesseurs de camions et de tracteurs, tant européens qu'indigènes.

Le contrôleur civil joue ici un rôle actif. C'est lui qui reçoit, du 1^{er} au 16 janvier, les déclarations de possession et en donne reçu. Il dresse ensuite deux listes, une par ordre chronologique qu'il conserve, l'autre par ordre alphabétique qu'il adresse au commandant de l'artillerie du commandement supérieur des troupes de Tunisie, par le canal de la Résidence générale.

Il lui fait parvenir également, par la même voie, les textes des déclarations de possession après en avoir ôté une souche qui en reproduit les principales mentions.

CHAPITRE IV

Contacts entre autorités militaires et population civile

LE CONTRÔLEUR CIVIL, AGENT D'INFORMATION. — Le contrôleur civil fournit au sous-intendant le prix courant des denrées alimentaires, ce qui permet à ce dernier de passer des marchés de fournitures sur des bases solides. Il préside, d'ailleurs, lui-même les commissions d'adjudication de marchés, de travaux ou de fournitures militaires, l'armée étant un service essentiellement français en Tunisie. Sont revêtues de son avis les demandes des propriétaires fonciers sollicitant la mise à leur disposition de permissionnaires agriculteurs. On le charge même de mettre à jour les cartes d'état-major.

LE CONTRÔLEUR CIVIL, INTERMÉDIAIRE OBLIGÉ. — L'Administration centrale de l'Armée tunisienne, les hôpitaux militaires, les régiments se servent du contrôleur civil pour toutes les notifications qu'ils comptent faire à leurs administrés : Administration centrale de l'Armée tunisienne (décès, attributions de mandats, remise de décorations posthumes, de livrets et de fiches de traitement de médaille

(1) LAORANCE et FONTANA, t. II, p. 222.

militaire ou autre); les hôpitaux militaires (maladies graves); les régiments (certificats de bonne conduite).

Le contrôleur civil effectue également des recherches dans l'intérêt des familles. Très souvent, des militaires de nationalité tunisienne, en garnison en Tunisie, en France ou dans les colonies, demandent soit au Résident général, soit au contrôleur civil du lieu de leur origine, des nouvelles de leur famille dont ils n'ont pas, depuis longtemps, reçu de lettres. Ils se servent pour cela de leurs chefs. La réciprocité se produit aussi fréquemment. La voie administrative est largement ouverte à ces illettrés qui, pour être des pauvres d'esprit, n'en ont pas moins un cœur fait comme celui des autres.

LE CONTRÔLEUR CIVIL ET LES MANŒUVRES MILITAIRES. — Le contrôleur civil est renseigné sur les mouvements de troupes et sur leurs besoins en pain et en bois; il oblige les cheikhs à les satisfaire dans la mesure de leurs possibilités (art. 7 du Décret du 20 décembre 1899 et art. 5 de l'Instruction du 20 décembre 1899). Il préside la commission d'évaluation des indemnités dues aux caïdats, cheikhats, municipalités et personnes qui ont fourni des prestations militaires et fait partie de la commission chargée de fixer les indemnités pour dégâts commis pendant les manœuvres (Décret du 7 avril 1892). C'est lui qui donne des indications aux chefs de corps de troupe sur la praticabilité des pistes et l'abondance des points d'eau.

LE CONTRÔLEUR CIVIL ET LA POLICE MILITAIRE. — L'autorité militaire ne peut intervenir dans les questions de police civile que si elle est requise et, en ce cas, l'article 234 du Code pénal l'oblige à prêter son concours sous peine de sanctions sévères. L'autorité civile, de son côté, ne peut s'immiscer dans les actes de la police militaire. Celle-ci appartient à la gendarmerie. Néanmoins, le contrôleur civil et les chefs indigènes coopèrent à la recherche des déserteurs. Le signalement des hommes manquant à l'appel est communiqué au contrôleur civil qui, par l'intermédiaire des autorités locales indigènes, fait activer les recherches. De même les insoumis doivent être traqués par toutes les forces de police.

LE CONTRÔLEUR CIVIL ET LE DOMAINE MILITAIRE. — L'article 15 du décret du 18 octobre 1906, relatif au domaine militaire, aux travaux mixtes et aux servitudes militaires, prévoit l'application du décret français du 10 août 1853, titre II, section IV, qui a trait au bornage des zones de servitude et des polygones exceptionnels. Les attributions conférées aux sous-préfets, maires et adjoints sont dévolues aux contrôleurs civils ou à leurs délégués.

TITRE VI

APPLICATION DE LA LÉGISLATION NÉE DE LA GUERRE

Toute une législation est née de la guerre en faveur des mutilés, orphelins et combattants que la Tunisie s'est empressée d'adopter. Un office des mutilés et combattants a été créé par arrêté du 26 mars 1922. Deux tribunaux administratifs : le tribunal des pensions et le tribunal supérieur des pensions jugent les contestations nées de l'application de la loi du 31 mars 1919 ⁽¹⁾. Le contrôleur civil de Tunis fait partie de droit du premier. Il peut être élu au second par ses collègues (Décret fr. du 22 juillet 1920).

Nous allons parcourir, dans différents chapitres, les points suivants :

CHAPITRE I. — *Faveurs accordées aux combattants et mutilés.*

CHAPITRE II. — *Pupilles de la Nation.*

CHAPITRE III. — *Constitution des dossiers de pensions militaires.*

CHAPITRE IV. — *Païement des pensions.*

CHAPITRE I

Faveurs accordées aux combattants et mutilés

SOINS MÉDICAUX. — Le décret du 26 septembre 1919, accordant aux militaires et marins bénéficiaires de pensions de réforme la gratuité, leur vie durant, des soins médicaux, chirurgicaux et pharmaceutiques occasionnés par les accidents ou complications résultant de la blessure ou maladie ayant donné lieu à pension, a été déclaré applicable à la Tunisie.

Les contrôleurs civils ont établi les listes spéciales des bénéficiaires de l'article 64 de la loi du 31 mars 1919, divisées en listes permanentes et listes provisoires, comprenant chacune deux sections. Ils ont délivré à chaque intéressé un récépissé indiquant la section de liste sur laquelle il est inscrit. En cette matière, les contrôleurs civils n'ont fait qu'exécuter les instructions du Résident général qui pou-

(1) Les deux articles de la loi du 31 mars 1919 qui nous intéressent sont les articles 64 et 74 (D. P. 1919, 4, 228 et 231).

vaît, soit ordonner l'inscription d'un mutilé, soit en référer au tribunal des pensions. Ils ont remis aux ayants-droit des carnets médicaux contenant des billets de visite destinés à être remplis par le médecin traitant. Ces carnets furent échangés contre d'autres affectant une forme nouvelle, en 1923.

Aujourd'hui, les contrôleurs civils renouvellent les carnets médicaux dès qu'ils sont épuisés, en ayant soin de vérifier si les intéressés figurent toujours sur leurs listes. En cas de changement de résidence d'un mutilé, le contrôleur civil lui remet un certificat de radiation sur le vu duquel l'inscription est opérée sur les listes spéciales tenues au contrôle civil du lieu où il se rend.

APPAREILS POUR MUTILÉS. — Les contrôleurs civils examinent les demandes de réparation et de remplacement d'appareils prothétiques. Ceux-ci sont adressés sous emballage soigneux au médecin chef du sous-centre d'appareillage. Après réparation, retour en est fait à l'intéressé par l'intermédiaire du contrôleur civil.

EMPLOIS RÉSERVÉS ET RÉÉDUCATION PROFESSIONNELLE (Décret beylical du 13 juillet 1924) ⁽¹⁾. — Le contrôleur civil transmet les demandes d'emploi formulées par les mutilés. Il certifie les déclarations du candidat, fait connaître le nom et l'âge de ses enfants légitimes ou reconnus, mineurs de dix-huit ans ou infirmes qui sont à sa charge.

Le conseil supérieur de l'Office des Mutilés a décidé que la rééducation professionnelle, à laquelle ont droit les pensionnés de guerre, en vertu de l'article 76 de la loi du 31 mars 1919, serait assurée en Tunisie par voie d'apprentissage chez le patron. Il appartient au mutilé de se mettre en rapport direct avec son futur employeur. Le contrôleur civil, une fois l'accord établi, en avise la Résidence générale afin qu'un contrat d'apprentissage puisse être établi entre l'Office des Mutilés, le patron et l'apprenti. L'allocation journalière est ensuite payée à ce dernier sous forme d'un mandat mensuel que le contrôleur civil est chargé de lui remettre.

PRÊTS D'HONNEUR ET PROFESSIONNELS. ATTRIBUTION DE TERRAINS DOMANIAUX. — Les demandes de prêts d'honneur adressées par les mutilés à l'Office sont très nombreuses. Elles sont retournées au contrôleur civil pour enquête sur la situation et la moralité du requérant et pour avis, le tout sur imprimé spécial.

Le décret du 10 février 1923 a organisé un régime de prêts spé-

(1) *J. O.* du 24 septembre 1924, 1165.

ciaux, dit « Prêts professionnels », au profit des pensionnés de guerre et anciens combattants, qu'il ne faut pas confondre avec les prêts d'honneur. Le contrôleur civil donne, au sujet des emprunteurs, les mêmes renseignements que pour ces derniers.

Un grand nombre d'anciens combattants demandent, à ce titre, l'attribution de terrains domaniaux. L'enquête conduite par le contrôleur civil porte sur la moralité, les états de services militaires, les ressources et moyens d'exploitation dont l'intéressé peut disposer.

CARTES D'INVALIDITÉ. — Cette matière a été régie successivement par la circulaire résidentielle N° 3455 CF. du 3 mai 1920, en application de l'article 2 de la loi du 14 février 1920, et par la circulaire N° 736 CF., sans date, puisqu'elle a été mise en exécution avant son approbation par le Département, en application de la loi du 29 octobre 1921, instituant le nouveau régime d'exploitation des chemins de fer. D'après le premier de ces textes, seuls jouissent d'une réduction de tarif, les mutilés ayant 50 % d'invalidité; d'après le second, 25 % suffisent pour être titulaire d'une carte d'invalidité.

La demande de carte d'invalidité est adressée au Directeur général des Travaux publics ou au contrôleur civil, suivant qu'il s'agit d'un tunisien ou d'un français. Le mutilé ne peut justifier de sa qualité que par la production de la notification de l'arrêté ministériel portant concession de pension, par son titre de paiement en cours ou par un certificat modèle N° 12, délivré par le Centre de Réforme. La demande, accompagnée d'une photographie de 3 cm. x 4 cm., est instruite par le contrôleur civil. Son enquête doit porter avant tout sur la vérification du taux d'invalidité. Il transmet ensuite la requête du mutilé en y joignant une demande de certificat, au Directeur général des Travaux publics. Ce dernier n'a qu'à faire remplir les cartes se trouvant dans ses bureaux, leur donner un numéro d'ordre et dresser un état nominatif.

Le renouvellement de la carte d'invalidité a lieu dans des conditions analogues. La demande sur imprimé doit être accompagnée de l'ancienne carte, de la photographie réglementaire et de la copie du titre de pension, celle-ci certifiée conforme par le contrôleur civil.

CARTE DU COMBATTANT. — Le contrôleur civil remplit le même office que celui de maire en France pour l'attribution de la carte du combattant, créée par l'article 101 de la loi du 19 décembre 1926 et distribuée dans les conditions fixées par le règlement d'administration publique du 1^{er} mars 1928.

CHAPITRE II

Pupilles de la Nation

ORGANISATION DU SERVICE PUBLIC DES PUPILLES DE LA NATION EN TUNISIE. — Les dispositions concernant les Pupilles de la Nation, établies par la loi du 27 juillet 1917 et les décrets présidentiels postérieurs, ont été étendues à la Tunisie par les décrets beylicaux des 25 février 1919, 9 février 1920 et 1^{er} août 1921 ⁽¹⁾. Ces textes législatifs créent en Tunisie des organismes spéciaux correspondant à ceux existant en France : Un comité central des Pupilles de la Nation et trois Offices supérieurs possédant la personnalité civile, remplacés en 1921 par un Office central tunisien, établissement public, doué par conséquent de personnalité, administré par un conseil supérieur et comprenant les membres des trois sections française, musulmane et israélite. Ces derniers organismes ont éliminé les offices supérieurs précédemment créés et auxquels on a, avec juste raison, à notre avis, enlevé toute personnalité, une œuvre nationale ne devant pas se fondre en compartiments.

Le décret du 30 octobre 1926, s'inspirant de la loi française du 26 octobre 1922, a introduit dans le conseil supérieur un certain nombre de représentants des associations nées de la guerre. Cet organisme ne se réunit qu'une fois par an. Il est remplacé, dans l'intervalle des sessions, par une section permanente dont le président est le Directeur général de l'Instruction publique. Le président de la section permanente représente l'Office en justice et dans les actes de la vie civile. C'est avec lui qu'à lieu toute la correspondance administrative.

Au bas de l'échelle, se trouvent des comités locaux, différents suivant la nationalité ou même la religion du pupille. Leurs attributions sont identiques à celles que l'article 18 de la loi française du 27 juillet 1917 a dévolues aux sections cantonales métropolitaines, mais ils n'ont pas dans leur sein de section permanente comme ces dernières. Le décret du 29 décembre 1927 a introduit, parmi leurs membres, des représentants des associations de guerre.

Il n'est en rien changé à l'organisation de la tutelle des pupilles musulmans et israélites. L'Office, au contraire, a certaines attributions d'ordre privé à l'égard des pupilles d'origine française, les mêmes que celles exercées en France par l'Office départemental. Il

(1) *J. O.*, 1921, p. 911.

peut adjoindre des amis au conseil de famille, recevoir de ce dernier, s'il n'y a ni ascendant, ni tuteur testamentaire, la tutelle de l'enfant, qu'il délègue ensuite à une personne de confiance, ce qui amène la disparition du subrogé tuteur et de l'hypothèque légale sur les immeubles sis en France, ainsi que de l'hypothèque privée prise sur les immeubles immatriculés se trouvant en Tunisie. Il lui est loisible de désigner un conseiller de tutelle dont le rôle est un peu difficile à établir. L'institution est obligatoire en cas de tutelle dative. Il doit provoquer les changements de tutelle et même la déchéance de la puissance paternelle s'il juge que les intérêts moraux ou matériels de l'enfant sont compromis, etc. Il y a là toute une législation d'allure socialiste, d'une timidité déconcertante et, en fait, peu appliquée.

RÔLE IMPORTANT JOUÉ PAR LE CONTRÔLEUR CIVIL DANS LA MARCHÉ DE CE SERVICE PUBLIC : a) *Procédure employée pour être admis comme pupille*. — Le contrôleur civil est président des comités locaux de Pupilles de la Nation. Les comités français de contrôle civil se réunissent au siège du contrôle civil, les comités de caïdat au siège du caïdat, les comités locaux israélites au siège du comité local de bienfaisance israélite. Certains membres de ces comités sont proposés par le contrôleur civil et nommés par le président de la section permanente de l'Office central, d'autres sont membres de droit, d'autres enfin sont désignés, d'accord entre elles, par les associations locales de mutilés de guerre et anciens combattants ou, à défaut, par le comité d'entente de ces associations.

Les parents ou tuteurs désirant obtenir une subvention doivent établir une demande motivée à l'adresse du président de la Section permanente. Cette requête est déposée, avant le 1^{er} juin de l'année en cours, entre les mains du président des comités locaux, en l'espèce le contrôleur civil, qui l'instruit, la revêt de son avis et la transmet à l'Office central. Les représentants légaux du pupille doivent justifier que l'enfant est à leur charge, que leurs ressources sont insuffisantes pour l'élever convenablement, que le pupille, s'il est d'âge scolaire, fréquente assidûment l'école. Si l'enfant a plus de quatorze ans, ils doivent prouver qu'il continue ses études, est en apprentissage ou exerce une profession.

Les pupilles sont adoptés en vertu d'un jugement du Tribunal civil de première instance. La procédure est la même que celle usitée en France. Les règles suivies sont identiques à celles employées dans la Métropole pour tout ce qui concerne l'intervention du Ministère public,

la preuve à fournir, l'appel, le recours en Cassation, la réitération de la demande, etc. Il est curieux de noter qu'elle se passe exclusivement devant les tribunaux français.

L'adoption est notifiée par le greffier du Tribunal de première instance au président de la Section permanente sous forme de lettre recommandée. Celui-ci inscrit le pupille à l'Office sous un numéro d'ordre. Il adresse ensuite au contrôleur civil, président des comités locaux, les avis d'inscription des nouveaux pupilles et une carte d'identité pour chacun d'eux. Le contrôleur civil accuse réception des documents qui lui sont parvenus, inscrit les pupilles sur un registre et transmet les avis d'inscription et les cartes d'identité aux représentants légaux des intéressés, soit par l'intermédiaire de la gendarmerie et de la police, s'il s'agit de français, soit par l'intermédiaire du caïd, s'il s'agit d'indigènes.

RÔLE IMPORTANT JOUÉ PAR LE CONTRÔLEUR CIVIL DANS LA MARCHE DE CE SERVICE PUBLIC : b) *Subventions aux pupilles*. — Les demandes de subvention sont annuelles et adressées au contrôleur civil du 1^{er} janvier au 31 mars de l'année qui précède celle à laquelle cette subvention s'applique. Le représentant légal du pupille doit fournir les mêmes justifications que celles qui lui ont été demandées lors de l'inscription du pupille. Toutes ces affirmations sont vérifiées par le comité local et si elles sont fausses ou incomplètes, elles entraînent le rejet pur et simple de la demande. Les requêtes auxquelles ne sont pas joints des certificats de scolarité ou d'apprentissage sont également rejetées, sauf au cas de maladie ou d'éloignement du centre scolaire.

A l'expiration du délai fixé, le contrôleur civil réunit les comités locaux. Ceux-ci proposent un taux d'attribution pour chaque pupille suivant un barème établi. La base en est forcément une inconnue X, une subvention étant accordée annuellement à l'Office et le nombre de pupilles variant continuellement. La valeur numérique de cette inconnue est déterminée, en fin d'année, par le conseil supérieur en divisant le montant des crédits de subventions allouées à l'Office par le nombre total d'X obtenu en additionnant les taux attribués à tous les pupilles.

Les familles des pupilles à subventionner sont classées en quatre catégories :

- 1° Les familles de situation modeste auxquelles on attribue un X.
- 2° Les familles nécessiteuses auxquelles on attribue deux X.
- 3° Les familles très nécessiteuses auxquelles on attribue trois X.

4° Les familles dans la détresse auxquelles on attribue quatre X.

Les pupilles à ne pas subventionner sont pourvus du coefficient 0 X. Il faut ajouter qu'en vertu d'une instruction récente, les pupilles dont le coefficient n'est que d'un seul X, ne reçoivent pas de subvention mais figurent, néanmoins, dans le total général. Ils permettent à l'Office de disposer de sommes qu'il emploie à organiser des colonies de vacances.

On distingue trois sortes de subventions : d'entretien, jusqu'à l'âge de 13 ans inclus; d'étude ou d'apprentissage, de 14 à 21 ans; et d'établissement, ces dernières devant être demandées sur imprimés spéciaux. Elles concernent les pupilles se mariant ou s'établissant avant leur majorité ou, au plus tard, avant leur vingt-et-unième année et dont l'insuffisance de ressources nécessaires à la réalisation de l'établissement projeté est dûment constatée.

Des tableaux récapitulatifs annuels des propositions de subventions présentées par les comités locaux sont établis par le contrôleur civil, signés par lui et transmis à la Section permanente. Ils ne contiennent malheureusement pas mention des demandes de subventions d'établissement. Celles-ci font l'objet d'une opération administrative particulière, sont soumises à des règles rigoureuses et seule la Section permanente a le droit de prendre une décision définitive à leur égard. Le taux légal maximum de la subvention accordée est de 1.500 francs, le taux moyen d'environ 1.000 francs. Les tableaux récapitulatifs permettent à la Section permanente de fixer la valeur de l'inconnue X et de faire ordonnancer les subventions accordées. Le contrôleur civil est chargé de transmettre aux représentants légaux des pupilles, les mandats de paiement qui leur sont délivrés par l'Office.

CHAPITRE III

Constitution des dossiers de pensions militaires

La Tunisie a eu un grand nombre de ses enfants tués ou disparus sur les champs de bataille de France et d'Orient. Le Parlement français ne pouvait oublier de si gros sacrifices. Aussi, dans la loi des pensions du 31 mars 1919, un article spécial, l'article 74, a traité à l'attribution, au partage et à la réversibilité des droits aux pensions des musulmans de l'Afrique du Nord.

Est-ce à dire qu'avant cette loi, ceux-ci ne touchaient aucune somme du Gouvernement français ? Non. Les pensions militaires étaient autrefois régies en France par la loi du 11 avril 1831 pour l'armée de

terre, et celle du 18 avril 1831 pour la marine. Ces textes ont d'ailleurs été plusieurs fois modifiés. La loi du 11 avril 1831, la seule qui nous intéresse, s'appliquait aux tunisiens sans contestation possible (Décret du 21 avril 1866, art. 8, 9 décembre 1894 et 26 juillet 1896, art. 13, § 2).

ANALYSE DE L'ARTICLE 74 DE LA LOI DU 31 MARS 1919 ⁽¹⁾. — De l'examen de l'article 74 de la loi du 31 mars 1919, il résulte :

a) Qu'en cas de décès d'un militaire indigène dans des conditions qui ouvriraient droit à pension à la veuve et aux orphelins d'un militaire français, une pension est attribuée à sa famille. Cette pension sera ensuite partagée par tête entre les veuves, orphelins mineurs et éventuellement les ascendants du militaire.

Les conditions d'ouverture au droit de pension paraissent les mêmes pour les français et les indigènes. Elles sont fixées par les articles 14 et suivants de la loi.

b) Que la majorité de pension est fixée à 18 ans et même auparavant pour les orphelines qui se marient.

c) Que la veuve remariée perd son droit à pension. Sous l'empire de la loi de 1831 aucune déchéance n'était encourue par la veuve qui convolait en secondes noces.

d) Que la reversibilité ne s'effectue que dans les cas suivants :

1° Au cas de décès ou de remariage d'une veuve. La part de cette dernière ne peut être reversée que sur la tête des enfants issus de son mariage avec le militaire décédé.

2° Au cas où un enfant a atteint ses 18 ans ou lorsqu'une fille se marie ou qu'un enfant décède avant cet âge. La part de pension ne peut être reversée que sur la tête des autres enfants du même lit jusqu'à ce que le plus jeune de ceux-ci ait atteint l'âge de 18 ans ou, si c'est une fille, ne soit mariée.

Il n'y a jamais de reversibilité entre les groupes représentants de lits différents.

e) Que la répartition de la pension entre les ayants-droit sera effectuée par l'autorité locale en s'inspirant des usages indigènes.

RÉTROACTIVITÉ INCOMPLÈTE DE LA LOI DU 31 MARS 1919. SES INCON-

(1) Les indigènes de l'Afrique du Nord, surtout les Tunisiens, ont vivement protesté contre l'injustice créée par l'article 74 de la loi du 31 mars 1919. La carence des socialistes français (D. P. 1919, p. 232) éminemment regrettable car il s'agit bien d'une distinction basée sur la race et la religion, ne peut s'expliquer que par leur désintéressement des problèmes coloniaux.

VÉNIENTS EN TUNISIE. — La loi de 1919 rétroagit jusqu'à la date du 2 août 1914, même à l'égard des pensions déjà liquidées. Cette rétroactivité a pour fondement un motif d'équité et d'égalité. Il ne peut y avoir deux lois distinctes : l'une pour les victimes du début, l'autre pour celles de la fin de la guerre.

Est-ce à dire qu'aucune disposition de la loi de 1831 n'ait été appliquée au cours de la liquidation des pensions de la Grande Guerre ? Ce serait une erreur de le croire. Il a été décidé, dans les travaux préparatoires de la loi de 1919, qu'on continuerait à appliquer la loi de 1831 dans celles de ses dispositions qui seraient plus favorable à l'intéressé que la loi nouvelle, afin de respecter les droits acquis.

En fait, la question ne présentait que peu d'importance pour les bénéficiaires français. Il n'y avait en jeu, pour eux, qu'une question de taux de pension et comme les Chambres l'ont considérablement augmenté, la loi nouvelle est plus favorable à l'intéressé que la loi ancienne sauf, peut-être, en cas de cumul.

Il n'en est pas de même pour les indigènes. Ce dédoublement de législation a occasionné en Tunisie de graves difficultés d'application :

De deux veuves remariées dont les maris ont été tués à l'ennemi le même jour, l'une continue à percevoir une pension parce qu'elle aura eu l'heureuse chance d'arriver à faire liquider sa pension avant la promulgation de la loi du 31 mars 1919, alors que la seconde perd tous ses droits parce que son dossier, objet d'un retard, peut-être imputable à l'administration, n'aura pas été examiné avant le 31 mars 1919.

La Résidence générale insista beaucoup auprès du Gouvernement français pour que cette injustice disparaisse. On retira leurs certificats d'inscription aux veuves remariées, pensionnées avant la promulgation de la loi du 31 mars 1919. La liquidation des pensions fut même retardée. Mais le Gouvernement de la Métropole ne pouvait entrer dans les vues résidentielles. La lettre du Ministre des Pensions au sous-intendant militaire, N° 1025 AD du 6 juillet 1920, fut très explicite. Elle maintenait le principe affirmé par le deuxième alinéa de la circulaire N° 315 AD du 20 mai 1920 : les pensions délivrées sous le régime de la loi de 1831 ont un caractère irrévocable.

La loi du 18 juillet 1922 a transformé les pensions d'invalidité d'avant-guerre en pensions de la loi du 31 mars 1919. Elle leur a, par conséquent, étendu, dès qu'elles sont bonifiées, les restrictions imposées par l'article 74 de la loi du 31 mars 1919. Mais celles-ci ne peuvent concerner que la différence de taux entre les deux pensions.

RÉPARTITION DE LA PENSION PAR L'AUTORITÉ LOCALE. LE RÔLE DU CONTRÔLEUR CIVIL. — La loi française sur les pensions a entraîné la promulgation du décret beylical du 18 août 1919 ⁽¹⁾ qui institue, au siège de chaque contrôle civil, une commission composée du contrôleur civil, président, du caïd et du cadhi, membres. En fait, ce sont les contrôleurs civils qui ont accompli la besogne matérielle.

Cette commission est chargée de répartir les pensions allouées par le Gouvernement français entre les veuves, orphelins mineurs et, éventuellement, les ascendants de tout militaire indigène musulman, non naturalisé, mort pour la France. Elles sont saisies par les soins de l'Administration centrale de l'Armée tunisienne, de tous les cas d'attribution de pensions. Elles enquêtent sur la situation exacte des ayants-droit et établissent un procès-verbal de répartition d⁴terminant la quote-part revenant à chacun d'eux. Ce procès-verbal est transmis au Secrétaire général du Gouvernement tunisien en vue de l'établissement d'un maroudh (décret) à soumettre à l'approbation de S. A. le Bey. Les commissions de contrôle civil doivent signaler, en temps voulu, à l'Administration centrale de l'Armée tunisienne, tous les faits pouvant entraîner une modification de la répartition du montant de la pension et faire jouer la reversibilité : décès, remariages, majorités, infirmités d'ascendants, mariages d'orphelins avant l'âge de dix-huit ans.

D'innombrables circulaires et instructions émanant de la Résidence générale et de l'Administration centrale de l'Armée tunisienne suivirent la promulgation du décret beylical. Pour activer le travail administratif, la Résidence générale recommanda aux contrôleurs civils de ne plus se contenter d'un compte rendu à l'Administration centrale de l'Armée tunisienne toutes les fois qu'un fait survenait, donnant lieu à modification dans la répartition de la pension, mais d'y adjoindre concurremment un nouveau rapport. Dans le même but, la circulaire résidentielle N° 19, du 14 novembre 1922, permit aux intéressés de faire traduire gratuitement par les interprètes des contrôles civils toutes les pièces devant être reproduites. La circulaire BC 121, du 9 février 1924, enjoignit aux contrôleurs civils de correspondre directement, sans passer par aucun intermédiaire, avec l'Administration centrale de l'Armée tunisienne. Enfin, après approbation du Président du Conseil et du Ministre des Finances, la Résidence générale décida de ne plus soumettre à la formalité de la légalisation les

(1) J. O., 1919, p. 744.

signatures données par le contrôleur civil sur les actes concernant les titulaires d'allocations.

De grands retards furent apportés à la liquidation des dossiers de pensions en instance. Aussi le Résident général décida-t-il d'envoyer en mission, dans chaque contrôle, le consul de France, chef du bureau des contrôles civils à la Résidence. Ce dernier, accompagné d'un agent indigène de l'Administration centrale de l'Armée tunisienne, examina les dossiers en souffrance et rechercha les causes des retards apportés à leur liquidation. Une circulaire détaillée, envisageant tous les cas pouvant se présenter, fut adressée à chaque contrôleur civil afin de lui donner les moyens pratiques d'instruire rapidement les dossiers. Malheureusement, elle contenait des erreurs.

APPLICATION DES USAGES INDIGÈNES DANS LA RÉPARTITION DES PENSIONS. — L'article 74 contient lui-même une application du principe qu'il émet : La preuve du mariage peut se faire par la production de l'acte d'état civil ou par un acte établi par le cadhi. Ce même article va encore plus loin : La réalité des mariages contractés entre le 2 août 1914 et la date fixée par un décret à intervenir après la cessation des hostilités, peut être établie par la preuve testimoniale.

A-t-on vraiment appliqué le droit musulman dans la répartition des pensions ? Au début, oui. La division de l'héritage par kirats, le partage inégal entre garçons et filles ont été observés. Il est vrai qu'il a fallu, tout en luttant contre les cadhis, écarter la légitimité des naissances survenues plus de dix mois après le décès du militaire. Mais, par la suite, on est rapidement revenu aux principes du droit français. La polygamie, seule, qui n'est au fond qu'un fait, a influé d'une manière spéciale sur les taux de répartition.

PIÈCES EXIGÉES POUR LA CONSTITUTION D'UN DOSSIER DE PENSION EN FAVEUR DES AYANTS-DROIT D'UN MILITAIRE DÉCÉDÉ OU DISPARU. — Ce sont :

- 1° La demande des intéressés.
- 2° Les documents relatifs à l'état civil du défunt, établis par l'autorité militaire.
- 3° Le certificat de propriété et la déclaration de non cumul.
- 4° A partir de la circulaire résidentielle N° 23, du 30 décembre 1922, un certificat de non-imposition au rôle de l'impôt sur le revenu et un acte collectif concernant l'état civil des ascendants.
- 5° Le procès-verbal de répartition, remplacé plus tard par un extrait du mârroudh beylical,

En ce qui concerne les ascendants, l'article 74 de la loi du 31 mars 1919 a donné lieu à une interprétation du Conseil d'Etat en date du 9 mai 1922 :

1° Les ascendants ne sont admis au partage que s'ils remplissent les conditions fixées par l'article 28 de la même loi : être indigènes de l'Afrique du Nord, ascendants du degré le plus rapproché, âgés de 55 ou 60 ans suivant leur sexe, sauf infirmités ou maladies incurables. Une exception est également faite en faveur des mères, veuves ou divorcées, ayant à leur charge un ou plusieurs enfants infirmes ou âgés de moins de 16 ans.

2° Les commissions locales ne peuvent attribuer aux ascendants une part supérieure à l'allocation qui reviendrait aux ascendants français.

3° Le cumul de pension n'existe pas, évidemment. Néanmoins, au cas où plusieurs enfants sont décédés, ouvrant droit à pension, des majorations sont accordées aux ascendants.

4° Sous réserve que les maxima fixés ne soient pas dépassés, la pension est, en principe, partagée par tête. Les commissions peuvent respecter les règles successorales musulmanes. Il n'y a là qu'une faculté, non une obligation.

5° Le procès-verbal de répartition doit certifier que les ascendants sont bien des musulmans de l'Afrique du Nord et indiquer leur âge. La constatation des infirmités ou maladies incurables doit être effectuée, en principe, par des médecins experts du Centre spécial de Réforme le plus rapproché ou, en cas d'éloignement, par un médecin militaire ou de colonisation.

PIÈCES EXIGÉES DES HÉRITIERS D'UN PENSIONNÉ DE GUERRE POUR OBTENIR LE PAIEMENT DES ARRÉRAGES ÉCHUS DU TITRE CONCÉDÉ AU DÉFUNT.

— Ce sont :

1° L'acte de décès du militaire réformé (bulletin de décès délivré gratuitement, procès-verbal de gendarmerie ou hodja notariée).

2° Un certificat de propriété sur timbre énonçant la date du décès et faisant connaître tous les héritiers.

3° Une déclaration de non-cumul.

Ces deux dernières pièces sont établies gratuitement par le contrôleur civil, l'un des actes étant transcrit au recto du feuillet employé, l'autre au verso. Le certificat de propriété est délivré sur le vu d'un acte notarié de « Oufa », c'est-à-dire de décès. Il énumère les héritiers du défunt et certifie que ces héritiers ont seuls le droit de tou-

cher les sommes pouvant revenir à la succession. Il est timbré après coup au moyen de timbres de dimension.

Quant à la déclaration de non-cumul, délivrée sur papier libre, elle constate la comparution de l'héritier devant le contrôleur civil et la déclaration d'après laquelle le défunt ne recevait sur les fonds de l'Etat, du département, des colonies, pays de protectorat, communes ou établissements publics, ni traitement, remise, salaire ou indemnité quelconque, en outre qu'il ne jouissait d'aucune pension ou solde de retraite, soit à la charge de l'Etat, soit sur les fonds de la Caisse des Invalides de la Marine, soit sur les fonds des départements, colonies ou pays de protectorat, des communes et établissements publics et qu'il n'était pas titulaire d'un débit de tabac.

La délivrance de ces deux actes, à titre de contrôleur civil et non de consul, dispense les intéressés du paiement des droits de chancellerie.

RÔLE ACTUEL DU CONTRÔLEUR CIVIL EN MATIÈRE DE CONSTITUTION DE DOSSIERS DE PENSIONS. — Les dossiers de pension de la première heure ont tous été établis. Il ne faut pas oublier, pourtant, que la loi du 31 mars 1919 a un caractère permanent et que bien des indigènes de l'Afrique du Nord, enfants perdus de l'épopée coloniale, se font encore tuer ou mutiler sur les champs de bataille du Maroc ou de Syrie.

L'effort des contrôleurs civils porte actuellement sur la constitution de nouveaux dossiers concernant les pensions aux familles des militaires réformés, décédés par suite de blessures ou maladies ayant entraîné la réforme et aux personnes ayant droit à réversion.

CHAPITRE IV

Païement des pensions

En vue du paiement des sommes qui leur sont dues, sur production du titre de pension qui peut être soit un certificat d'allocation provisoire d'attente, soit un certificat d'inscription, soit un livret de pension, le contrôleur civil délivre aux titulaires de pensions une série de documents administratifs : certificat de vie, certificat d'état civil, déclaration à fournir pour les titulaires de pensions d'orphelins, quittance administrative, auxquels nous allons consacrer un ou plusieurs paragraphes.

LE CERTIFICAT DE VIE : a) *Les différents certificats de vie délivrés par le contrôleur civil.* — En fait, le contrôleur civil délivre, surtout en Tunisie, deux sortes de certificats de vie :

1° Le certificat de vie pour pensions militaires de la guerre ou de la marine, établi par lui, à titre consulaire. Il donne lieu à la perception d'une somme de 1 fr. 20 par acte et contient une déclaration de non-cumul. Nous avons donné une copie de celle-ci en parlant de la succession des pensionnés de guerre.

2° Le certificat de vie pour pensions et secours de la Société de Prévoyance des Fonctionnaires et Employés tunisiens, établi par le contrôleur civil, en vertu de son titre même. Il est délivré gratuitement, sur papier libre, en exécution de l'article 26 du décret beylical du 12 mai 1906 sur la comptabilité de l'Etat tunisien et ne contient pas de déclaration de non-cumul.

Il peut délivrer, en outre, des certificats pour pensions de retraite pour la vieillesse, des certificats pour allocation de combattants, des certificats pour pensions civiles du Gouvernement général de l'Algérie, etc.

LE CERTIFICAT DE VIE : b) *Les précautions prises contre les fraudes des indigènes.* — Des fraudes ayant eu lieu de la part d'indigènes tunisiens, des instructions très sévères ont dû ramener les contrôleurs civils à l'observation stricte des décrets des 21 août et 23 septembre 1806.

Tout d'abord, seuls les contrôleurs civils délivrent des certificats de vie dans leur circonscription. L'article 12 du décret du 21 août 1806 spécifie que, dans le cas où le domicile des rentiers et pensionnés en pays étranger est éloigné de plus de six lieues de la résidence du consul, les certificats de vie peuvent être délivrés par les magistrats locaux, mais ils ne sont admis au Trésor public que revêtus de la légalisation consulaire, faisant mention de cet éloignement. C'est en se basant sur ce texte que la Résidence générale a tenté de faire délivrer les certificats de vie par les chefs de poste de police (Décret présidentiel du 10 juillet 1925, pris sur avis du Résident général en date du 23 avril 1925) ⁽¹⁾. Elle a, d'ailleurs, reculé devant l'inutilité et les dangers de l'opération.

Il appartient à l'agent certificateur, c'est-à-dire au contrôleur civil, et non à l'agent payeur, de vérifier l'existence du pensionné. Les rentiers sont divisés en deux catégories :

1° Ceux qui sont en mesure de se transporter dans les bureaux de l'agent certificateur. Il y a lieu, à leur égard, de se conformer aux dispositions du décret français du 21 août 1806.

(1) *J. O.* du 5 septembre 1925, p. 1486.

2° Ceux qui ne peuvent s'y transporter. On leur applique les dispositions du décret français du 23 septembre 1806.

En ce qui concerne les premiers, à l'instar des notaires certificateurs de France, les contrôleurs civils tiennent un registre des pensionnés auxquels ils ont délivré des certificats de vie, contenant les renseignements suivants : nom et date de naissance, montant de la rente ou pension et domicile. Ils doivent donner connaissance, au Trésorier général de Tunisie, qui est le seul représentant des Finances française dans la Régence, des décès survenus parmi les rentiers ou pensionnés inscrits sur leur registre. Ils sont astreints à l'obligation d'adresser à la même autorité, avant le 1^{er} mars de chaque année, la liste des rentiers et pensionnés qui, dans le courant de l'année qui aura précédé, n'auront pas réclamé un certificat de vie.

Les pensionnés ne pouvant se transporter dans les bureaux de l'agent certificateur pour cause de maladie ou infirmité doivent adresser au notaire une attestation du maire de leur commune, visée du sous-préfet ou juge de paix, constatant leur existence et leur maladie ou infirmité. Cette attestation, en Tunisie, est délivrée par le cheikh du domicile de l'intéressé et certifiée exacte par le caïd. Aux termes de l'article 2 du décret du 23 septembre 1806, ce document doit rester déposé entre les mains de l'agent certificateur comme moyen de preuve et ne peut servir pour une autre échéance. Le contrôleur civil doit mentionner, d'une façon détaillée, l'attestation dont nous venons de parler, dans le certificat de vie qu'il délivre.

Il n'a jamais été question d'étendre à la Tunisie les dispositions de l'article 9 du décret français du 21 août 1806 relatif à la responsabilité pécuniaire envers le Trésor des notaires établissant des certificats de vie inexacts. Les précautions suivantes ont été prises :

1° Un certificat du caïd doit affirmer que les enfants pensionnés sont en vie. Pour les filles, ledit certificat doit indiquer si elles sont mariées.

2° Les veuves sont obligées d'exhiber un certificat du caïd constatant qu'elles sont en vie et non remariées. Si elles sont titulaires d'une pension régime 1831, le certificat doit mentionner le nom du mari actuel. Il arrive parfois que le nom de ce dernier n'est pas inscrit sur le titre de pension. La veuve remariée devra alors produire son acte de mariage qui sera traduit gratuitement au contrôle civil et qui lui sera remis avec un certificat de vie. Elle présentera ces deux pièces et son titre de pension au payeur qui les transmettra à la Trésorerie générale où l'on fera figurer le nom du mari sur le titre de pension,

3° Les ascendants sont tenus de produire, à l'échéance du quatrième trimestre de chaque année, un certificat de non-imposition à l'impôt sur le revenu, délivré par le contrôleur civil sur le vu d'une attestation du caïd.

LE CERTIFICAT D'ÉTAT CIVIL ET LA DÉCLARATION A FOURNIR POUR LES TITULAIRES DE PENSIONS D'ORPHELIN. — Le contrôleur civil délivre encore d'autres pièces en vue du paiement des pensions. Le Directeur de la Comptabilité publique a adressé, le 13 avril 1929, au Trésorier général de Tunisie, une lettre ayant pour objet de réglementer les conditions d'application aux militaires indigènes de l'Afrique du Nord et à leurs ayants-cause, des articles 78 et 79 des lois françaises des 30 décembre 1928 et 23 mars 1929. Cette lettre a été portée à la connaissance des comptables de la Régence par circulaire du Directeur général des Finances du 29 avril 1929, N° 732. Déjà, auparavant, ce même Directeur général, par circulaire du 16 avril 1929, avait attiré l'attention de ses subordonnés sur une circulaire du Directeur de la Comptabilité publique, en date du 9 mars 1929, prise en vertu de la loi des Finances du 30 décembre 1928, dont les articles 78 et 79 modifient, à compter du 1^{er} janvier 1929, les dispositions des articles 19 et 20 de la loi du 31 mars 1929 qui fixent les taux des pensions des veuves et orphelins.

C'est ainsi qu'à l'heure actuelle, toutes les fois qu'un comptable payeur se trouve en présence d'une pension de veuve de gradé, de veuve de soldat ou marin lorsque le taux est inférieur à 800 francs ou d'une pension d'orphelin, quels que soient les grades du père, le taux ou la forme du titre, il remet à la veuve ou au tuteur des orphelins un imprimé contenant, au recto, un certificat d'état civil pour les titulaires de pensions de veuves (application de l'article 78 de la loi du 30 décembre 1928) et au verso une déclaration pour les titulaires de pensions d'orphelins (application de l'article 79 de la loi du 30 décembre 1928).

Le certificat d'état civil est rempli par le contrôleur civil. Outre les renseignements d'état civil, l'indication du numéro de la pension, de sa nature et de son montant, ledit certificat contient mention du remariage ou du non-remariage de la veuve intéressée, ainsi que des avatars que peut comporter une nouvelle union : décès du nouveau mari ou divorce.

La déclaration à fournir pour les orphelins est souscrite par le tuteur ou la tutrice au nom de tous leurs pupilles, et fourmille d'indications concernant le décès, le divorce ou le remariage de la mère.

En fait, par suite de l'ignorance du peuple tunisien, cette partie de l'imprimé est remplie par le commis du contrôle civil, chargé du service des pensions, qui ajoute au bas la mention : « Le tuteur ou la tutrice déclare ne savoir signer », mention qu'il accompagne d'un cachet et qu'il fait signer par son chef. En outre, pour les orphelines, on exige un certificat constatant qu'elles ne sont pas mariées.

Les veuves et orphelins, dont le droit à augmentation de pension est reconnu, reçoivent un livret de pension d'un modèle nouveau qui leur est remis par le contrôleur civil.

LA QUITTANCE ADMINISTRATIVE. — Le contrôleur civil délivre également, mais seulement aux illettrés, des quittances administratives qui leur permettent de toucher, sans signature, les arrérages de leurs pensions. L'article 175 de la loi du 30 juin 1923 n'admettait la preuve testimoniale en faveur des illettrés que jusqu'à concurrence de 150 francs. L'article 27 de la loi française du 27 décembre 1923 acceptant la preuve testimoniale pour le paiement des sommes inférieures à 500 francs lorsque ce paiement est à la charge de l'Etat ou de ses succédanés, ne concernait pas le paiement des arrérages de pensions. Cette inégalité de traitement ayant disparu dans la Métropole par application des dispositions de l'article 322 de la loi des finances du 13 juillet 1925, un régime identique a été introduit en Tunisie par deux décrets beylicaux en date du 12 juillet 1924.

Lorsque les arrérages d'une pension excèdent 500 francs, le paiement doit être effectué soit entre les mains du pensionné illettré muni d'une quittance notariée ou à la rigueur d'une quittance administrative, soit entre les mains d'un tiers porteur d'un certificat de vie-procuration. La Trésorerie tolère la quittance administrative, du moment qu'elle n'a donné lieu à aucune observation de la part du service du contrôle du paiement des pensions. Les pensionnés étant des gens fort pauvres, la simple humanité commande de leur délivrer des quittances administratives gratuites plutôt que des quittances notariées payantes.

Par suite des réajustements assez fréquents de pensions, le contrôleur civil est souvent obligé, avant de délivrer une quittance administrative, d'envoyer l'intéressé à la Recette des Finances pour que le receveur lui indique, d'une façon précise, la somme totale qu'il doit toucher.

TITRE VII

INSTRUCTION PUBLIQUE ET BEAUX-ARTS

Nous examinerons dans deux chapitres différents le rôle joué par le contrôleur civil en matière d'instruction publique et en matière d'antiquités, le contrôleur civil étant tout à fait incompétent en ce qui concerne les beaux-arts proprement dits : peinture, sculpture, musique, chant, théâtre, etc.

CHAPITRE I

Rôle du contrôleur civil en matière d'instruction publique

L'ENSEIGNEMENT DANS LA RÉGENCE DE TUNIS. — La Régence de Tunis possède les trois sortes d'établissements scolaires en honneur dans la Métropole. Mais alors que ceux appartenant à l'enseignement supérieur et à l'enseignement secondaire sont peu nombreux, les établissements d'enseignement primaire ont acquis, au contraire, une réelle importance. La Tunisie est couverte d'un réseau d'écoles françaises et franco-arabes qui autorise de grands espoirs. Il y a là un instrument d'assimilation qui, bien manié, amènera, un jour, la francisation du pays.

Inspecteurs primaires, directeurs régionaux, instituteurs, moued-debs sont des fonctionnaires locaux avec qui le contrôleur civil se voit obligé d'entrer en relations administratives. Diriger un peuple et l'instruire ont trop de points de contact pour ne pas appeler une collaboration constante et étroite. Le succès de notre politique générale l'exige.

LE RÔLE DU CONTRÔLEUR CIVIL : a) *Comme agent d'information.* — Le contrôleur civil est consulté sur l'opportunité de création d'écoles, donne des renseignements sur les candidats aux emplois de moued-debs, sur les personnes désirant faire partie d'une caravane scolaire et sur celles qui postulent pour une bourse en faveur de leurs enfants, émet son avis sur l'établissement de bibliothèques populaires, accepte, en général, la présidence de leur comité de patronage et propose, à l'agrément du Directeur général de l'Instruction publique, les membres français et arabes de ce même comité.

LE RÔLE DU CONTRÔLEUR CIVIL : b) *Comme représentant de l'autorité centrale.* — Représentant de l'autorité centrale, le contrôleur civil intervient en matière de liberté d'enseignement. Il reçoit les demandes d'ouverture d'écoles libres, en délivre récépissé, fait afficher la déclaration de l'intéressé pendant un mois à la porte du contrôle civil, en avise immédiatement la Direction générale de l'Instruction publique par l'intermédiaire de la Résidence générale. Il lui adresse ensuite le dossier, par la même voie, avec son avis motivé, dans le délai d'un mois à compter du jour de la délivrance du récépissé (décret du 24 janvier 1920) (1).

LE RÔLE DU CONTRÔLEUR CIVIL : c) *En matière d'examens.* — Le contrôleur civil fait partie du jury de certains examens ou concours. Le contrôleur civil, chef de région, préside, sauf à Tunis, l'examen d'aptitude aux bourses de l'enseignement secondaire et primaire supérieur. La liste des candidats et le texte des épreuves lui sont communiqués. L'examen a lieu à l'intérieur de l'immeuble du contrôle. La commission de surveillance comprend le contrôleur civil ou son suppléant, le juge de paix ou son suppléant, un directeur ou une directrice d'école. Le contrôleur civil, ou plutôt son suppléant, est membre de la Commission d'examen du certificat d'études.

LE RÔLE DU CONTRÔLEUR CIVIL : d) *Comme président de la commission scolaire.* — Le contrôleur civil est président de la commission scolaire. Celle-ci a été instituée en Tunisie par le décret beylical du 25 juin 1885. Ses membres sont proposés par le contrôleur civil et nommés, pour une durée de deux ans, par S. E. le Premier Ministre.

La commission scolaire n'a pas à s'immiscer dans les questions de pédagogie. Son but est d'éclairer l'administration, non de se substituer à elle. Elle peut demander la création d'une école, le développement des établissements scolaires existants, la modification des locaux affectés aux classes. Elle reçoit les plaintes émanant des pères de famille et les transmet à l'inspecteur primaire. Elle cherche à assurer la fréquentation scolaire.

La création de cette institution, qui a fait naître de vastes espoirs dans les milieux laïques, n'a pas toujours donné de grands résultats. Presque partout, elle est tombée en désuétude. La fréquentation des écoles n'est pas obligatoire en Tunisie. Le contrôleur civil n'a donc pas à dresser, chaque année, la liste des enfants en âge scolaire. Les

(1) LAGRANGE et FONTANA, t. II, p. 441.

autres questions sont fort bien résolues par l'inspecteur primaire ou le directeur régional. Au besoin, le contrôleur civil peut intervenir en cas d'urgence et ses efforts, pour l'amélioration des locaux scolaires, sont toujours couronnés de succès. Il veille, en outre, à ce que la visite médicale des établissements scolaires, situés dans la localité où réside un médecin de colonisation ou municipal, ait lieu tous les mois. Il peut requérir le médecin de colonisation d'avoir à visiter les autres écoles, si des cas suspects d'épidémie lui sont signalés par les directeurs de ces établissements (Décret du 18 février 1924 et 6 mai 1927).

CHAPITRE II

Rôle du contrôleur civil en matière d'antiquités

LA PROTECTION DES ANTIQUITÉS EN TUNISIE. — Les ruines romaines forment une des richesses artistiques de la Tunisie. Les antiquités antéislamiques sont régies dans la Régence par les décrets des 7 mars 1886 et 8 janvier 1920. Elles sont sous la sauvegarde de la Direction des Antiquités et Arts, section de la Direction générale de l'Instruction publique, assimilée à un établissement d'enseignement supérieur.

LE RÔLE JOUÉ PAR LE CONTRÔLEUR CIVIL EN CETTE MATIÈRE. — Le contrôleur civil rend compte, au Résident général, de toutes les découvertes archéologiques qui peuvent se produire dans sa circonscription. Il signale celles qui lui semblent indispensables à conserver et provoque leur classement. Il assiste les agents du Service des Antiquités et Arts quand ils agissent comme officiers de police judiciaire et met en cause, en cas de négligence, la responsabilité civile des chefs indigènes. Il empêche, tant les européens que les indigènes, de construire, d'établir une clôture ou de faire des plantations dans les zones interdites.

De son côté, la Direction des Antiquités doit informer les contrôleurs civils de toutes les autorisations de fouilles qu'elle a décidé d'accorder, afin de leur permettre de les surveiller et d'interdire l'exportation clandestine vers les pays étrangers d'objets ou d'inscriptions présentant un caractère archéologique.

TITRE VIII

FINANCES PUBLIQUES

Quelles sont les attributions d'administration directe du contrôleur civil en matière de finances publiques ? Il s'agit là du fonctionnement d'un service technique qui a ses organes propres aussi bien centraux que locaux et dans lequel le représentant du Résident général n'a guère à intervenir, sinon d'une manière exceptionnelle.

Son rôle, sans être considérable, peut, néanmoins, être envisagé à deux points de vue différents qui feront l'objet de deux chapitres :

CHAPITRE I. — *Le contrôleur civil concourant à la bonne organisation des finances.*

CHAPITRE II. — *Le contrôleur civil percepteur d'impôts.*

CHAPITRE I

Le contrôleur civil concourant à la bonne organisation des finances

LE CONTRÔLEUR CIVIL REPRÉSENTANT DE L'INTÉRÊT COLLECTIF DE SES ADMINISTRÉS. — Le contrôleur civil est consulté sur la création d'impôts nouveaux : contribution personnelle d'Etat et impôt sur les terres incultes. C'est lui qui fait connaître au Résident général le chiffre de la population des localités non érigées en communes à l'effet de leur appliquer la taxe locative, au profit de l'Etat. Il donne son avis sur l'établissement de nouveaux marchés.

LE CONTRÔLEUR CIVIL PRÊTANT SON CONCOURS SUBSIDIAIRE EN VUE D'ÉTABLIR L'ASSIETTE DE CERTAINS IMPÔTS. — Le contrôleur civil est chargé de l'exécution de l'article 4 du décret du 31 décembre 1910 sur l'achour des céréales, et de l'article 4 du décret du 21 décembre 1918 concernant la taxe sur le bétail ⁽¹⁾. Des formules de déclarations de cultures et d'animaux, exclusivement réservées aux européens, lui sont adressées par la Direction générale des Finances pour être mises à la disposition des cultivateurs jusqu'au 1^{er} mars et des pos-

(1) LAGRANGE et FONTANA, t. I, p. 677, et t. II, p. 315.

sesseurs d'animaux jusqu'au 1^{er} février. Parfois les délais sont prorogés.

Le contrôleur civil reçoit les déclarations, en accuse réception sur un feuillet spécial et adresse un imprimé identique, dûment rempli, à la Direction générale des Finances. Deux feuilles d'enregistrement, une pour les déclarations de culture, l'autre pour les déclarations de bétail, servent à l'inscription, dans un ordre rigoureusement chronologique, des dépôts des déclarations remises. A l'expiration du délai fixé, le contrôleur civil les arrête ne varietur et les fait parvenir à la Direction générale des Finances.

LE CONTRÔLEUR CIVIL FACILITANT L'ŒUVRE DES AGENTS DES DIVERS SERVICES FINANCIERS. — Le contrôleur civil transmet, à titre d'officier de l'état civil, au receveur de l'enregistrement de sa circonscription, la liste des décès enregistrés dans son contrôle, afin de permettre la perception des droits de mutation sur les transmissions de meubles par décès.

Tous les dossiers de demandes de bureaux de tabac doivent lui être communiqués, pour avis, par le receveur des Contributions Indirectes. Le contrôleur civil donne tous les renseignements nécessaires, mais avec le plus de discrétion possible, au receveur chargé de la révision quinquennale des titres des débitants de tabac et des titulaires d'un secours sur la caisse des bureaux de tabac. Le receveur lui remet, à cet effet, un imprimé rempli de sa main pour chaque débitant afin qu'il rectifie les indications portées sur cette notice et la revête ensuite de son avis motivé.

Le contrôleur civil est averti par le vérificateur des poids et mesures de l'ouverture des bureaux temporaires de vérification. Il donne alors l'ordre aux autorités locales d'inviter les négociants à faire vérifier leurs instruments de pesage et de mesurage. La liste des retardataires lui est, par la suite, communiquée par le vérificateur et il fait tout son possible pour obliger les intéressés à se rendre, avec leurs appareils, au lieu nouvellement fixé pour la vérification ou au bureau permanent de Tunis.

LE CONTRÔLEUR CIVIL, ORGANE DE CONTRÔLE DE LA CAISSE DE RÉSERVE. — La caisse de réserve a été instituée pour assurer, en tout temps, le paiement des dépenses publiques. C'est un coffre-fort à deux clefs différentes, dont l'une se trouve entre les mains du comptable des deniers publics et l'autre entre celles du contrôleur civil. Cette se-

conde clef porte le titre de clef du contrôle. Le coffre-fort ne peut être ouvert que grâce aux deux clefs.

Comme délégué du Résident général, le contrôleur civil assiste ou se fait représenter à la reconnaissance des fonds déposés à la réserve ou de ceux à en retirer. L'agent des finances a l'initiative des opérations d'introduction, mais les opérations de retrait ne peuvent être effectuées qu'après autorisation du receveur général des Finances. C'est le même agent comptable qui prépare les procès-verbaux des opérations et les soumet à la signature du contrôleur civil ou de son représentant.

Le contrôleur civil doit surveiller le comptable et l'empêcher d'être infidèle à sa mission. Au cas où des sommes seraient détournées de la caisse de réserve, l'agent des Finances demeurerait tenu, au premier chef, de sa faute, mais le détenteur de la clef du contrôle ne serait pas à l'abri de toute responsabilité. Aussi ce dernier ne doit-il pas se borner à assister à l'ouverture et à la fermeture du coffre. Il se voit dans l'obligation de compter les fonds introduits ou extraits. C'est une sorte de police préventive qu'il exerce.

La plupart des caisses de réserve se trouvent dans les recettes des Finances, sauf à Téboursouk, Maktar, Thala et dans les territoires militaires, où elles sont installées dans les bâtiments des contrôles civils ou des Affaires Indigènes. En ce dernier cas, les contrôleurs civils et officiers des Affaires Indigènes doivent assurer la garde matérielle du coffre en tant que récipient, mais n'ont qu'une responsabilité secondaire quand au contenu des caisses dont la gestion appartient toujours à l'agent des Finances.

LE CONTRÔLEUR CIVIL SURVEILLANT L'ŒUVRE DE CERTAINS AGENTS DES SERVICES FINANCIERS. — Le contrôleur civil intervient parfois sur un point délicat. Les cultivateurs peuvent réclamer contre les résultats de la vérification de l'achour pourvu que leur réclamation porte sur une différence d'au moins $1/20^e$ de l'ensemble des cultures et se produise dans le mois de l'opération ou, au plus tard, avant la moisson. Ces réclamations sont examinées par un délégué du Directeur général des Finances, le plus souvent le contrôleur des impôts directs. Si celui-ci ne tombe pas d'accord avec le contribuable, un expert est désigné par le contrôleur civil pour trancher le différend.

CHAPITRE II

Le contrôleur civil percepteur d'impôts

Le contrôleur civil fait entrer des sommes d'argent dans les caisses de l'Etat tunisien, à un double titre, celui de consul de France et celui de contrôleur civil.

LE CONTRÔLEUR CIVIL PERCEPTEUR DE TAXES A TITRE CONSULAIRE. — Le contrôleur civil perçoit des droits de chancellerie en tant que consul de France et notaire. Une série d'actes, dont les plus importants sont : les expéditions d'actes de l'état civil, les actes notariés en brevet et minute, les expéditions de bâtiments, rapportent des sommes parfois importantes, surtout à Tunis. Le contrôleur civil applique à leur perception les diverses dispositions du tarif des chancelleries en usage dans tous les consulats. Mais les recettes qu'il effectue ne vont pas au Trésor de la Métropole. Elles font retour au budget tunisien en vertu d'accords intervenus en 1885 et 1887 entre les Gouvernements français et tunisien.

LA COMPTABILITÉ CONSULAIRE FRANÇAISE EN TUNISIE. — La comptabilité consulaire française est établie suivant des règles spéciales en Tunisie. Elle est actuellement régie par l'arrêté résidentiel du 5 août 1911.

Les documents comptables ne sont pas transmis au Ministre des Affaires Etrangères, mais au Résident général. La comptabilité n'est pas annuelle comme dans les autres consulats, mais trimestrielle. Depuis l'arrêté résidentiel du 18 octobre 1897, les droits de chancellerie ne sont plus centralisés à la Résidence générale, mais versés, à la fin de chaque trimestre, par les consuls de France aux receveurs de l'Enregistrement, sauf à Tunis où les versements ont lieu à la Recette générale.

Le contrôleur civil tient un registre des recettes où chaque perception est inscrite par ordre de date, avec l'indication de la disposition générale, de l'article appliqué, de la nature de l'acte et du nom de la personne qui en acquitte les frais. Toute perception donne lieu à la délivrance d'un reçu détaché de ce registre et contenant exactement les mêmes indications.

A la fin de chaque trimestre, le contrôleur civil arrête son registre de recettes. Grâce aux données fournies par celui-ci, il est en mesure de remplir le livre de détail des recettes budgétaires, qui donne la

liste, par ordre chronologique, des actes reçus à plein tarif, demi-tarif ou gratis. La mention des actes délivrés gratuitement doit être accompagnée de la signature du chef de poste dégageant la responsabilité du comptable.

Le contrôleur civil est également tenu d'établir un état récapitulatif des recettes et dépenses du consulat. Les recettes y sont énumérées par espèces d'actes reçus : actes d'état civil, actes notariés, actes de la navigation, etc. Quant aux dépenses, elles comprennent surtout les secours accordés aux français de passage dont le montant est prélevé par le contrôleur civil sur les recettes de chancellerie.

Un décompte des remises et vacations indique les recettes totales effectuées pendant la période de gestion, les sommes à déduire pour opérations en surtemps. C'est sur le résultat de la soustraction de ces deux totaux que le contrôleur civil prélève sa remise de 5 %. Pour les opérations en surtemps, l'arrêté résidentiel du 5 avril 1911 prescrit, au profit des contrôleurs civils, une remise extraordinaire du tiers sur les surtaxes perçues.

Le solde des droits de chancellerie devant être versé en espèces à la recette de l'Enregistrement s'obtient pas la différence entre les sommes perçues et les remises accordées au contrôleur civil. Il est délivré reçu daté et numéroté, par l'agent comptable local, des sommes versées dans sa caisse. La quittance remise, extraite d'un registre à souche, n'est pas sujette au droit de timbre. La circulaire du Directeur général des Finances du 15 avril 1898, invite les comptables à recevoir d'office les versements qui leur sont offerts par les consuls de France. Une rubrique est ouverte dans leurs comptes sous la dénomination « Droits de chancellerie perçus par les consuls de France ».

Le contrôleur civil adresse sa comptabilité consulaire au Résident général sous pli recommandé pour vérification et acceptation définitive (livre de détail, état récapitulatif et reçu des sommes versées). Une fois les comptes de gestion vérifiés, le chancelier de la Résidence générale établit un compte général et récapitulatif des opérations effectuées par les divers postes pendant le trimestre précédent. Une expédition de ce compte est conservée dans les archives résidentielles, l'autre est adressée à la Direction générale des Finances accompagnée des récépissés des sommes versées par les agents percepteurs.

LE CONTRÔLEUR CIVIL, PERCEPTEUR DE TAXES A TITRE DE CONTRÔLEUR CIVIL. — Le contrôleur civil perçoit, pour le compte du budget tuni-

sien, d'autres recettes que les droits de chancellerie. Moyennant finances, il délivre des permis de port d'armes, des bons de poudre, des expéditions d'actes de l'état civil général, il légalise des signatures.

Dans les trois premiers cas : port d'armes, bons de poudre, expéditions d'actes de l'état civil, le contrôleur civil s'approvisionne de carnets à souche dont les feuillets destinés au public sont timbrés. Il y a là un impôt qui se perçoit de lui-même, sans comptabilité.

Le quatrième cas : légalisation de signatures, donne lieu à la remise aux intéressés d'une quittance détachée d'un carnet à souche et à la tenue d'un registre sur lequel sont mentionnés : la date du dépôt de l'acte, sa nature, le nombre d'exemplaires produits, le nombre de signatures légalisées et de paraphes mentionnés, les noms des signataires et la somme perçue. Le montant de cette dernière, ainsi que le numéro de la quittance délivrée, sont indiqués sur l'original de l'acte comme sur chacune des expéditions.

La perception de droits par les contrôleurs civils donne lieu, en principe, de leur part, à des opérations de comptabilité qui sont régies par l'arrêté résidentiel du 5 avril 1911 sur l'encaissement, la comptabilité et le reversement dans les caisses de l'Etat des droits de chancellerie.

TITRE IX

HYGIÈNE ET ASSISTANCE PUBLIQUE

Nous allons examiner successivement, dans un paragraphe préliminaire, les caractéristiques du service public de l'Hygiène et de l'Assistance, puis nous entreprendrons l'étude du rôle joué par le contrôleur civil en cette matière administrative, dans trois chapitres différents :

CHAPITRE I. — *Le contrôleur civil, agent local de l'Hygiène publique.*

CHAPITRE II. — *Le contrôleur civil, président de la commission administrative des infirmeries-dispensaires,*

CHAPITRE III. — *Le contrôleur civil et l'Assistance publique et privée.*

CARACTÉRISTIQUES DU SERVICE PUBLIC DE L'HYGIÈNE ET DE L'ASSISTANCE PUBLIQUES EN TUNISIE. — Un service de l'Hygiène et de l'Assistance publique fonctionne à la Direction générale de l'Intérieur. Il présente les caractères suivants :

a) C'est un service technique ayant des agents locaux : les médecins de colonisation. Mais ces derniers n'ont pas acquis, vis-à-vis du contrôleur civil, représentant du pouvoir central, la même indépendance que les autres fonctionnaires. Ils sont restés des agents d'exécution.

La surveillance exercée sur eux s'explique logiquement. L'hygiène des masses populaires est, avant tout, une question d'énergie administrative. Sans le concours du contrôleur civil, le médecin de colonisation ne pourrait pas vacciner les habitants de certains villages. Les cas de typhus ou de peste nécessitent des mesures féroces de prophylaxie que seul le représentant du pouvoir central, disposant d'une force armée, l'oudjak, peut faire accepter par la population.

Le médecin de colonisation dirige, en général, un hôpital ou une infirmerie dont le contrôleur civil est président de la commission administrative. Par là même, il se trouve son subordonné. Enfin, la profession elle-même, demande à être contrôlée. Le médecin de colonisation est un fonctionnaire appointé, tenu à certaines obligations mais qui peut, néanmoins, faire de la clientèle. N'aurait-il pas une tendance naturelle à sacrifier les soins dus aux indigents et aux écoliers, les tournées générales de vaccination, pour se consacrer aux personnes payantes ? Il tient également une petite pharmacie. N'y aurait-il pas lieu de craindre que les cachets de quinine gouvernementaux ne soient pour lui une source de profit personnel ?

2° L'Hygiène publique présente en Tunisie plus d'importance que l'Assistance publique. Celle-ci n'a pas toujours d'agents locaux. Il existe même des contrôles civils où on n'en a guère entendu parler. La raison en est bien simple. L'Assistance publique en Tunisie est nettement dominée par l'Assistance privée. Celle-ci présente un caractère particulier. Elle émane, en grande partie, des dirigeants du pays, du Résident général et de son épouse et se sert, par conséquent, pour son action bienfaisante, des cadres administratifs locaux, en particulier des contrôles civils.

Diverses formes d'assistance, d'essence pourtant administrative,

restent en dehors de la compétence du service spécial créé à la Direction générale de l'Intérieur. Ce sont :

a) L'assistance gouvernementale, à caractère nettement politique, qui se produit sous forme de secours en argent ou en semoule distribués lors des visites présidentielles ou résidentielles. Parfois, dans les périodes de vie chère, le Protectorat prend à sa charge une partie des frais d'entretien nécessaires à la subsistance de la population. Il fait distribuer par les contrôleurs civils des bons d'huile ou de farine, qui permettent d'acheter ces denrées à prix réduit.

b) L'assistance consulaire, qui continue à subsister en Tunisie. Elle s'exerce à la fois par voie de secours et de rapatriements.

c) Enfin, l'assistance par le travail, le chantier de charité, dans le fonctionnement duquel seules la Résidence générale et la Direction générale des Travaux publics interviennent.

CHAPITRE I

Le contrôleur civil, agent local de l'Hygiène publique

On peut croire, à en juger d'après la forme de la correspondance échangée, que le véritable agent chargé de l'hygiène publique à l'intérieur de la Tunisie est le contrôleur civil et non le médecin de colonisation. Celui-ci ne semble être qu'un conseiller technique sans pouvoir de décision. Il est particulièrement surveillé par le contrôleur civil. Nous allons étudier, dans deux paragraphes, les particularités de cette surveillance. Nous étudierons ensuite le rôle joué par le contrôleur civil comme intermédiaire obligé entre les services centraux d'hygiène et la population de sa circonscription, enfin son intervention dans la réglementation des professions médicales et dans la police des cimetières.

SURVEILLANCE DE LA PERSONNE DU MÉDECIN DE COLONISATION. — Le contrôleur civil reçoit ampliation de tous les arrêtés concernant le médecin de colonisation et lui en assure la remise : nomination, avancement, changement de poste, distinction honorifique. Il avise l'administration centrale de la date à laquelle il prend possession du poste qui lui est affecté, annote ses demandes de congé, informe qui de droit de son départ et reprise de service et lui permet de s'absenter momentanément.

SURVEILLANCE DU SERVICE MÉDICAL. — Les modalités du service

médical sont fixées par le contrôleur civil en plein accord avec le médecin de colonisation. Un spahi est mis à la disposition de ce dernier, si besoin en est, pour l'accompagner dans ses déplacements. Le médecin de colonisation est astreint à des tournées périodiques dans les centres désignés par le Directeur général de l'Intérieur et à des tournées accidentelles, sur réquisition du contrôleur civil. C'est sous le couvert de ce dernier qu'il adresse à la Direction générale de l'Intérieur le compte rendu immédiat de tous les faits intéressant la santé publique et, en cas d'épidémie, son rapport journalier sur les mesures prises ou prescrites par lui.

Le contrôleur civil vise et certifie exact, après vérification, les mémoires mensuels des sommes dues au médecin de colonisation pour le remboursement de ses frais de tournées périodiques, exceptionnelles ou de vaccination. Il veille à ce que le médecin de colonisation adresse son rapport trimestriel et surtout l'oblige à observer les dispositions législatives concernant les soins gratuits à donner aux petits fonctionnaires et aux indigents (Décret du 13 avril 1927).

Les instructions concernant le service médical sont adressées au contrôleur civil et communiquées par ce dernier au médecin de colonisation. C'est le contrôleur civil qui ouvre des enquêtes sur les maladies épidémiques, reçoit les doses de vaccin antivariolique et accuse réception de l'envoi, surveille les distributions de quinine, dresse les statistiques d'ordre médical. C'est lui qui donne son avis sur l'organisation éventuelle de tournées médicales permanentes dans certains centres et sur la construction des locaux nécessaires aux visites. C'est encore lui qui demande par lettre ou même télégraphiquement les instructions que paraît devoir comporter la situation sanitaire de sa circonscription.

LE CONTRÔLEUR CIVIL, INTERMÉDIAIRE OBLIGÉ ENTRE LES SERVICES CENTRAUX D'HYGIÈNE ET LA POPULATION DE SA CIRCONSCRIPTION. — Le contrôleur civil remplit les bulletins de renseignements concernant les personnes mordues par des chiens présumés enragés et, s'il s'agit d'indigents, demande au Directeur général de l'Intérieur leur admission à la Tékia de Tunis. Il adresse, en même temps, des réquisitions au chef de gare du lieu d'embarquement afin de leur permettre d'atteindre la capitale sans bourse déliée. Il reçoit de l'autorité centrale le mémoire afférent aux frais de retour des intéressés et informe la personne civilement responsable d'avoir à les acquitter. Toute une correspondance lui parvient de l'Hôpital civil français et

de l'Hôpital Sadiki, le priant d'inviter les malades ayant rejoint leur domicile à régler les arriérés d'hospitalisation.

Les circulaires résidentielles N° 402-6 du 19 janvier 1927 et N° Int. 4097-6 du 25 juillet 1929 réglementent la matière des hospitalisations. Les demandes doivent être adressées directement aux hôpitaux ou infirmeries intéressées appuyées d'un certificat médical et, le cas échéant, d'un certificat d'indigence délivré par le contrôleur civil pour les européens, par le caïd pour les indigènes. Celles transmises par les caïds ou les cheikhs passent obligatoirement par le canal du contrôle civil. Il est interdit à ces fonctionnaires, sauf en cas d'urgence, de diriger des malades, de leur propre autorité, sur des établissements hospitaliers.

INTERVENTION DU CONTRÔLEUR CIVIL DANS LA RÉGLEMENTATION DES PROFESSIONS MÉDICALES. — Aux termes de l'article 1^{er} du décret du 4 juin 1910 (1), nul médecin, chirurgien, sage-femme, pharmacien, dentiste ou vétérinaire ne peut se livrer, même temporairement ou de passage, à l'exercice de sa profession en Tunisie si le diplôme dont il est titulaire n'a, au préalable, été visé à la Direction générale de l'Intérieur. Toute personne de cette catégorie doit, en vertu de l'article 2 du même décret, en faire immédiatement la déclaration au contrôleur civil de son nouveau domicile. Si sa nouvelle résidence est située dans un autre contrôle civil, elle doit se présenter au chef de cette circonscription, produire son diplôme et faire sa déclaration dont il est donné récépissé.

RÔLE DU CONTRÔLEUR CIVIL EN MATIÈRE D'INHUMATION ET D'EXHUMATION. — Des nombreux textes qui régissent cette matière, il ressort que cette police, d'un caractère spécial, appartient au président de la municipalité à l'intérieur du périmètre communal; au contrôleur civil, en dehors. Ce dernier délègue, d'ailleurs, ses pouvoirs à un commissaire ou chef de poste de police.

C'est le contrôleur civil, sous réserve de la distinction faite plus haut, qui délivre les permis d'inhumer et d'exhumer, qui, à défaut de commissaire de police, délègue un mandataire pour assister à l'exhumation, préliminaire du transport du corps, sceller le cercueil de son sceau et établir en double exemplaire le procès-verbal exigé par la loi.

(1) LAGRANGE et FONTANA, t. I, p. 655.

CHAPITRE II

Le contrôleur civil, président de la commission administrative des infirmeries-dispensaires

Cette matière administrative est réglementée par les décrets des 15 janvier 1910 et 6 décembre 1926 ⁽¹⁾.

LA COMMISSION ADMINISTRATIVE. — Les infirmeries-dispensaires sont des établissements publics d'Etat, dotés de la personnalité civile. Elles sont administrées par des commissions dont les présidents et membres sont nommés par arrêté du Directeur général de l'Intérieur. En fait, le président est toujours le contrôleur civil et les membres sont désignés sur sa proposition. Le médecin de l'établissement, qui peut être un médecin de colonisation, et le trésorier de la commission qui est, en général, le receveur de l'enregistrement, assistent aux séances lorsque la délibération porte sur un objet intéressant le service médical ou celui de la comptabilité. Le médecin de l'infirmerie-dispensaire est même devenu membre de la commission depuis le décret du 6 septembre 1926.

Les commissions administratives se réunissent quatre fois l'an : janvier, avril, juillet, octobre et même en session extraordinaire si le président le juge utile, sous réserve d'en référer au Directeur général de l'Intérieur. Elles délibèrent sur toutes les questions intéressant le fonctionnement de l'infirmerie-dispensaire. La tutelle administrative exercée sur cette sorte d'établissement est complète, sauf sur un point d'une portée tout à fait restreinte (acceptation, à titre conservatoire, des dons et legs, art. 6 du Décret du 15 janvier 1910).

BUDGET DES INFIRMERIES-DISPENSAIRES. — Les budgets des infirmeries-dispensaires sont rattachés pour ordre au budget général de l'Etat. Le contrôle financier est exercé par la Direction générale des Finances. Les recettes se divisent en trois groupes :

1° Les ressources ordinaires, qui sont les plus importantes : subventions du Gouvernement, de la Région, de l'Assistance publique et des Habous, produits des journées des malades payants, dons, legs, revenus domaniaux, etc.

2° Les ressources exceptionnelles ayant une affectation spéciale.

3° Les ressources affectées aux dépenses des exercices clos.

(1) LAGRANGE et FONTANA, t. I, p. 647, et t. V, p. 83.

Quant aux dépenses, elles se partagent en trois rubriques :

1° Les dépenses ordinaires : administration, nourriture des malades, achat d'instruments ou de linge, réparations à l'immeuble, etc.

2° Les dépenses sur ressources exceptionnelles et sur recettes ayant une affectation spéciale.

3° Les dépenses des exercices clos.

Le projet de budget ordinaire doit, avant toute exécution, être approuvé par le Directeur général de l'Intérieur.

Toutes les propositions de recettes et de dépenses sont revues par l'administration centrale, qui inscrit dans une colonne spéciale les chiffres qui, selon elle, répondent à la situation réelle de l'établissement. Un budget supplémentaire est forcément voté et approuvé en cours d'exercice. Quant aux virements, ils doivent être autorisés par le Directeur général de l'Intérieur.

POUVOIRS EXCEPTIONNELS DU CONTRÔLEUR CIVIL EN TANT QUE PRÉSIDENT DE LA COMMISSION ADMINISTRATIVE. — Le contrôleur civil, en tant que président de la commission administrative, a des pouvoirs qu'il ne possède pas ordinairement :

1° Il est ordonnateur. C'est lui qui délivre les mandats de paiement.

2° Il prend des arrêtés, sous réserve de l'approbation du Directeur général de l'Intérieur; par exemple, il nomme un commis du contrôle civil aux fonctions de secrétaire de la commission administrative et lui alloue une indemnité.

3° Il passe des marchés de fournitures pour la nourriture des malades de l'infirmerie-dispensaire.

CHAPITRE III

Le contrôleur civil et l'Assistance publique et privée

SECOURS AUX INDIGENTS. — Le contrôleur civil instruit les demandes de secours adressées au Résident général et que celui-ci lui retourne pour avis. Ces secours sont accordés sous forme d'argent; parfois ils consistent en vêtements chauds et en layettes.

Les œuvres admirables du Comité de l'Enfance et de la Goutte de Lait, auxquelles le concours des contrôleurs civils et de leurs épouses est officiellement acquis, distribuent annuellement des secours représentant des sommes considérables et empêchent de mourir des centaines d'enfants.

Le contrôleur civil peut également accorder des petits secours aux Français de passage, contre récépissé des intéressés. Il les reporte sur sa comptabilité consulaire. Comme l'on voit, en matière de secours, comme en beaucoup d'autres, le contrôleur civil agit à la fois comme fonctionnaire local et comme consul de France. Il délivre, parfois, des secours aux indigents étrangers mais avec autorisation préalable du consul de la nation à laquelle appartiennent les intéressés.

Souvent, le contrôleur civil, autorisé par le Résident général, ouvre des listes de souscriptions publiques en faveur de sinistrés. C'est ce qui a eu lieu pour les victimes des inondations en Oranie et dans le Midi de la France.

RAPATRIEMENTS. — Le contrôleur civil intervient dans le rapatriement de nos compatriotes. Pour qu'un français dans la misère en Tunisie puisse se faire rapatrier en France ou en Algérie, il doit faire parvenir une demande écrite à la Résidence générale, mentionnant son adresse dans la Régence et celle de la personne résidant dans la Métropole ou la colonie voisine, disposée à la recevoir et à lui procurer du travail. Cette requête est transmise à la Résidence générale par l'intermédiaire du contrôleur civil, et l'intéressé doit attendre sur place le résultat de ses démarches.

Le rapatriement ne peut être accordé qu'après avis favorable du Ministre de l'Intérieur et du Préfet du département dans lequel l'intéressé veut se rendre, formalités demandant un délai de quinze à vingt jours.

CHANTIERS DE CHARITÉ. — Le contrôleur civil fait fonctionner des chantiers de charité. Il en propose l'ouverture. Sa requête est, en général, appuyée d'un vote conforme du conseil de caïdat. Le Résident général, selon les disponibilités budgétaires, approuve ou désapprouve les propositions qui lui sont faites. Dans le premier cas, il réglemente le fonctionnement du chantier dont il autorise l'ouverture.

Les chantiers de charité sont ouverts à des époques différentes et suffisamment espacées de manière que les nécessiteux puissent se nourrir avec les salaires versés sans que l'équilibre budgétaire soit pour cela compromis. Ils sont organisés par le contrôleur civil, placés sous la direction d'un bon ouvrier des Travaux publics et sous le contrôle du cheikh sur le territoire duquel les travaux sont entrepris. Pour tout chantier de plus de vingt hommes, un spahi de l'oudjak

assure l'ordre et prête l'appui de son autorité au cheikh et au chef de chantier.

Le contrôleur civil reçoit des avances en argent et devient le régisseur-comptable des dépenses effectuées. La paie a lieu par quinzaine, au vu des feuilles d'attachement tenues au jour le jour par les chefs de chantier. Les travaux à effectuer, indiqués par l'ingénieur des Travaux publics, consistent en réfections et améliorations de pistes, en curages de sources ou d'oueds. Le matériel livré pour les chantiers de charité donne lieu, après sa prise en charge, à l'ouverture d'un registre spécial d'inventaire.

Au moment de la fermeture du chantier, le contrôleur civil doit aviser l'ingénieur subdivisionnaire, qui reconnaît les travaux entrepris et indique s'ils sont correctement effectués. Des sanctions sont prises, en cas de malfaçon, contre les cheikhs et les spahis dirigeant le chantier.

Le contrôleur civil adresse au Résident général :

1° Un compte rendu moral exposant les conditions dans lesquelles le chantier a fonctionné.

2° Un compte rendu technique indiquant le programme arrêté et les travaux exécutés.

3° Un compte rendu financier fournissant les détails sur les crédits employés pour le paiement du personnel et l'achat du matériel.

Il doit justifier de l'emploi des sommes mises à sa disposition par la production d'un bordereau des quittances et pièces remises au Trésorier général de la Tunisie et des rôles de journées d'ouvriers employés dans les chantiers de charité.

Le tout est vérifié par l'Ingénieur principal, approuvé par le Directeur général des Travaux publics et parvient enfin au Trésorier général qui reconnaît sur le bordereau même avoir reçu les quittances et les pièces justificatives énoncées.

TITRE X

TRAVAUX PUBLICS POSTES, TÉLÉGRAPHES ET TÉLÉPHONES

La Direction générale des Travaux publics est certainement l'administration technique la plus ancienne de Tunisie, puisque sa fondation date du décret du 3 septembre 1882. Elle précède la création de la Direction des Finances, de la Direction de l'Instruction publique, de la Direction de l'Agriculture, du Commerce et de la Colonisation, qui remontent respectivement aux décrets des 4 novembre 1882, 6 mai 1883 et 3 novembre 1890. L'importance même qu'elle a prise et la variété de ses attributions ont amené sa scission. Les Postes, Télégraphes et Téléphones lui furent enlevés pour former, par décret du 11 juin 1888, un office spécial.

La Direction générale des Travaux publics est une administration technique comprenant un grand nombre de services : Ponts et Chaussées, Chemins de fer, Mines, Météorologie, Topographie, ayant à peu près tous des agents locaux avec lesquels le contrôleur civil a des contacts administratifs. Dans quel sens intervient ce dernier ? Il joue surtout le rôle d'agent d'information générale, de protecteur des collectivités européennes et indigènes. Son intervention se produit sur les points qui n'ont rien de technique et qui ne demandent aucune connaissance spéciale. Il y en a plus qu'on ne croit.

Nous allons les passer en revue dans trois chapitres :

CHAPITRE I. — *Le contrôleur civil et les divers services de la Direction générale des Travaux publics et de la Direction de l'Office postal.*

CHAPITRE II. — *L'expropriation pour cause d'utilité publique.*

CHAPITRE III. — *Les demandes d'utilisation d'eaux.*

CHAPITRE I

Le contrôleur civil et les divers services de la Direction Générale des Travaux Publics et de la Direction de l'Office Postal

PONTS ET CHAUSSÉES. — Le contrôleur civil est parfois consulté sur les créations de routes et de pistes. Il instruit les réclamations

relatives à la répartition entre collectivités intéressées de leur part contributive aux frais d'aménagement des sources. Il empêche les particuliers de détourner à leur profit les eaux appartenant à des groupements, de démolir les barrages, les poteaux indicateurs et les bornes, de nuire à la captation des sources par la Direction générale des Travaux publics.

CHEMINS DE FER. — Le contrôleur civil intervient dans l'attribution des cartes d'identité pour voyager à prix réduit sur les chemins de fer. Il existe deux sortes de cartes d'identité : celles concernant les membres des familles comprenant au moins trois enfants n'ayant pas atteint l'âge de dix-huit ans, et celles concernant les pères et mères de familles nombreuses, qui ont joui d'une réduction d'au moins 50 % comme membres de familles de plus de trois enfants ou dont le nombre des enfants vivants, quel que soit leur âge, augmenté de celui des enfants décédés dont l'acte de décès est revêtu de la mention « Mort pour la France » est ou a été, à un moment quelconque, à partir du 10 août 1923, au moins égal à cinq. Dans le premier cas, la réduction varie de 30 à 70 %, suivant le nombre des enfants. Pour jouir d'une réduction de 50 % il faut en avoir cinq. Dans le deuxième cas, elle est fixée uniformément à 30 %.

Les demandes sont faites par écrit sur une formule spéciale mise à la disposition du public. Elles sont libellées par le chef de famille, signées de lui et adressées au chef de gare qui dessert la localité où il réside. La signature du chef de famille doit être légalisée par le contrôleur civil. Cette légalisation est gratuite (Décret du 20 janvier 1929, art. 5, modifiant l'art. 7 du Décret du 8 février 1928).

A l'appui de la demande, l'intéressé doit produire :

1° Un livret de famille ou des extraits d'actes de l'état civil justifiant les liens de parenté existant entre les intéressés.

2° Une pièce officielle prouvant sa nationalité française, algérienne ou tunisienne : livret militaire, carte d'électeur, carte d'identité ou certificat de nationalité délivré par le contrôleur civil, ampliation du décret de naturalisation ou titre de pension.

3° Un certificat de vie concernant les enfants, établi par le contrôleur civil, n'ayant pas plus de 15 jours de date.

Dans le second cas, l'intéressé doit produire, en outre, un ou plusieurs extraits d'actes de décès de ses enfants, revêtus s'il y a lieu, de la mention « Mort pour la France ». Les dossiers doivent toujours

être accompagnés de la photographie 3 × 4 cm. avec deux centimètres de hauteur de tête.

Le renouvellement des cartes d'identité implique une nouvelle demande avec signature légalisée par le contrôleur civil, établie sur une formule spéciale portant la mention « renouvellement », la production d'une nouvelle photographie et la restitution de la carte arrivée à expiration.

MINES. — Le Directeur général des Travaux publics transmet au contrôle civil une ampliation des arrêtés d'autorisation de recherches minières avec un plan à l'échelle du 1/50.000^e de la superficie dans laquelle les recherches peuvent s'effectuer. Il en est de même des arrêtés de prorogation de délai. Il l'informe également quand les permis de recherches sont rayés. De cette façon, le contrôleur civil peut surveiller les prospecteurs et, s'ils ont une autorisation régulière, les protéger contre les menaces des indigènes de la campagne.

SERVICE DES MINES : *Etablissements dangereux, incommodes et insalubres*. — Le contrôleur civil joue un rôle essentiel en matière d'ouverture d'établissements dangereux, incommodes et insalubres. Ces établissements, divisés en trois catégories, sont soumis à la surveillance de l'autorité administrative (art. 1^{er} du Décret du 17 mars 1919) ⁽¹⁾, exercée sous l'autorité du Directeur général des Travaux publics par les agents du Service des Mines ou tous autres agents des Travaux publics spécialement désignés à cet effet (art. 11). En cas de danger imminent, ces agents peuvent adresser toutes les réquisitions qu'ils jugent nécessaires aux autorités locales et celles-ci sont tenues de leur prêter aide sans délai (art. 14).

Le Directeur général des Travaux publics adresse au contrôleur civil l'avis en français et sa traduction en arabe des demandes d'établissements dangereux et insalubres. Celles-ci ont été, au préalable, enregistrées au Service des Mines. Le contrôleur civil accuse sans retard réception de la lettre d'envoi. Il affiche immédiatement l'avis au contrôle civil où il restera jusqu'à l'expiration d'un mois, délai qui court à partir de l'insertion de l'affaire au *Journal Officiel Tunisien*. Il tient à la disposition du public dans ses bureaux, et pendant ce délai, les plans de l'établissement annexé à l'avis. Il reçoit, par écrit, les réclamations des intéressés et, à l'expiration du délai prévu, il fait parvenir au Directeur général des Travaux publics le certifi-

(1) LAGRANGE et FONTANA, t. II, p. 339.

cat d'affichage et l'état des réclamations ou, s'il n'y en a pas eu, un certificat négatif. L'arrêté d'autorisation est rendu par le Directeur général des Travaux publics dans le délai maximum de trois mois, sauf exception.

Cette procédure se renouvelle en cas de transfert d'un établissement sur un autre emplacement, de transformation dans l'état des lieux, la nature de l'outillage ou du travail et d'extension de l'exploitation. Il en est de même quand l'industriel veut ajouter à son exploitation première une autre industrie classée, même d'une catégorie inférieure, ou que l'établissement a été, par suite d'un accident, détruit ou mis hors d'usage ou qu'il est maintenu en chômage pendant quatre semestres consécutifs sans justification suffisante.

MÉTÉOROLOGIE. — Le contrôleur civil fait parfois fonction d'observateur météorologique. Il doit, en ce cas, adresser à la Direction générale des Travaux publics un télégramme journalier et, le 2 ou 3 de chaque mois, le relevé mensuel des observations météorologiques du mois passé.

Le Résident général tient à être informé des phénomènes météorologiques ou autres, entraînant des conséquences importantes pour l'agriculture du pays, tels que : gelées, orages de grêle, coups de sirocco, pluies trop abondantes.

Les chutes de grêle donnent lieu, de la part du cheikh du lieu grelé, à l'envoi d'un télégramme indiquant sommairement l'importance des dégâts occasionnés. Un état spécial, où sont résumées les principales données relatives à la situation géographique des lieux, à l'heure du passage du fléau et à sa direction, est, par la suite, adressé au contrôleur civil, accompagné d'un décalque de la carte de ces régions grelées. Ce fonctionnaire transmet tous ces renseignements au Directeur général des Travaux publics. Ajoutons que le contrôleur civil tient, ou plutôt devrait tenir, un registre de crue des oueds indiquant le nom des cheikhats, la date et l'heure de l'orage, sa direction, la proportion de la récolte détruite et la valeur des dégâts.

POSTES, TÉLÉGRAPHE ET TÉLÉPHONE. — Le contrôleur civil instruit les pétitions des notables indigènes réclamant l'installation d'une recette postale ou d'une cabine téléphonique. On lui communique, pour avis, les rapports d'enquête administrative des inspecteurs des Postes. Son appréciation est sollicitée en cas de réintégration des agents inférieurs des Postes. Il prête son concours non seulement pour la

préservation des lignes télégraphiques mais aussi, le cas échéant, pour l'exécution du service des courriers en le faisant assurer par ses spahis.

CHAPITRE II

L'expropriation pour cause d'utilité publique

En cette matière, le contrôleur civil a des attributions essentielles déterminées par le décret du 5 septembre 1905 et celui du 2 juillet 1925, créant en Tunisie l'expropriation conditionnelle. Il intervient dans la procédure d'expropriation à deux moments différents : le premier prévu par les articles 3 et suivants du décret du 5 septembre 1905; le second, par les articles 22 et suivants du même texte législatif (1).

PREMIER CAS D'INTERVENTION DU CONTRÔLEUR CIVIL. — L'expropriation pour cause d'utilité publique est opérée en Tunisie par décret promulgué au *Journal Officiel Tunisien* sans qu'il y ait lieu à déclaration préalable d'utilité publique, sauf s'il s'agit d'expropriation conditionnelle. Le décret indique l'administration expropriante et mentionne les propriétaires des immeubles expropriés ou les personnes présumées telles. Une ampliation de ce document administratif est déposée ainsi qu'un plan parcellaire, au contrôle civil, de la situation des biens, où elle est affichée en français et en arabe. Le contrôleur civil accuse réception des pièces qui lui parviennent, dresse immédiatement un certificat d'affichage et ouvre un état des déclarations. Un délai de quinze jours, à partir de l'affichage, est donné à tout ayant droit pour se présenter, et au propriétaire pour faire connaître ses locataires, fermiers et titulaires de servitude. A l'expiration du délai le contrôleur civil adresse à l'administration expropriante le certificat d'affichage et l'état des déclarations.

D'après l'article 7 du décret, le contrôleur civil serait chargé de notifier les offres de l'administration expropriante et la sommation à l'intéressé de faire connaître, dans le délai de dix jours, son acceptation ou, en cas de refus, ses prétentions. Ce système est peu employé, une lettre recommandée suffisant d'après la jurisprudence.

SECOND CAS D'INTERVENTION DU CONTRÔLEUR CIVIL. — Un cas fréquent se présente en Tunisie, où les origines de la propriété sont

(1) LAGRANGE et FONTANA, t. I, pp. 436 et 438.

obscurcs. Le propriétaire présumé ne produit pas de titre ou le titre produit ne paraît pas régulier. L'administration expropriante consigne alors le montant de l'indemnité d'expropriation et, dans le mois suivant, elle fait parvenir au contrôleur civil un état et sa traduction en arabe indiquant la situation, la nature et la contenance de la parcelle expropriée, le montant des indemnités dues aux propriétaires présumés qui n'ont pas de titre ou à ceux dont les titres ont été jugés insuffisants. Le contrôleur civil est tenu de faire afficher cet état pendant le délai d'un an, courant à partir du jour de la réception du dossier au contrôle civil. A l'expiration de ce délai, il doit adresser au Directeur général des Travaux publics un certificat d'affichage et le registre des oppositions contenant les réclamations des véritables propriétaires ou ayants droit, s'il y a lieu.

LE CONTRÔLEUR CIVIL ET L'EXPROPRIATION CONDITIONNELLE. — L'expropriation conditionnelle, introduite en Tunisie par le décret du 2 juillet 1925 ⁽¹⁾, crée des obligations spéciales au contrôleur civil. L'utilité publique de l'opération projetée est constatée et déclarée par un décret préalable désignant les localités et territoires sur lesquels les travaux doivent avoir lieu. Dans la huitaine suivant la promulgation de ce texte officiel, l'autorité expropriante en dépose une ampliation au contrôle civil de la situation des biens. Le contrôleur civil fait afficher le décret en français et en arabe et dresse acte du dépôt et de l'affichage. Un plan parcellaire des terrains et édifices, dont la cession paraît nécessaire à l'exécution des travaux, est déposé dans ses bureaux. Les particuliers sont astreints aux mêmes obligation et ont les mêmes droits que dans la procédure ordinaire d'expropriation. Le contrôleur civil n'a qu'à se conformer aux prescriptions de l'article 5 du décret du 5 septembre 1905.

CHAPITRE III

Les demandes d'utilisation d'eaux

La propriété des eaux est régie par le décret fondamental du 24 septembre 1885 sur la domanialité publique. En effet, aux termes de l'article 1, paragraphes 1, 2, 5 et 7 de ce texte législatif, font partie du domaine public : les lacs jusqu'à la limite des plus hautes eaux, les sebkhas, les cours d'eau de toutes sortes et les terrains compris

(1) LAGRANGE et FONTANA, t. V, p. 13.

dans leurs francs-bords, les sources de toute nature, sous réserve des droits privés de propriété, usufruit, usage légalement acquis antérieurement à la promulgation du décret. Il y a, néanmoins, une légère réserve à faire à ce principe. Les sources salées ont, en Tunisie, le caractère de mines et font partie du domaine privé de l'Etat (art. 2, paragraphe 11 du Décret du 10 mai 1893).

DEMANDES D'UTILISATION DES EAUX. LA PURGE DES EAUX. — Les demandes d'utilisation d'eaux sont réglementées par les Code des eaux, décret du 25 mai 1920 ⁽¹⁾ dont l'article 39 a été modifié par le décret du 19 février 1923 et l'article 13 par celui du 6 juillet 1925. Elles sont soumises au double régime de l'autorisation simple et de la concession et même au régime de la concession d'utilité publique (art. 3, 4, et 5 du Décret du 25 mai 1920). Sont seules exemptes de l'autorisation administrative, les eaux provenant de puits non jallissants, forés sur des propriétés privées et dont le débit est inférieur à 200 mètres cubes par jour, à condition que ces puits ne constituent pas une prise déguisée dans un cours d'eau et une source.

Les demandes d'utilisation d'eaux sont instruites de la façon suivante : une copie de la demande, accompagnée du dossier d'instruction technique et d'un registre d'enquête, sont déposés au contrôle civil. Le public est avisé de la procédure par des avis d'enquête administrative accompagnés de leur traduction en arabe et affichés par les soins du contrôleur civil. Ces avis indiquent le nom de celui qui formule la demande et la source ou le cours d'eau qu'il tient à utiliser ou encore les travaux de recherches et de captage qu'il compte effectuer.

Une enquête de quinze jours est ouverte au contrôle civil. Le dossier est à la disposition du public tous les jours, le dimanche excepté, de 9 à 11 heures et 14 à 16 heures. Les observations des intéressés doivent être écrites sur le registre et signées. Les résultats de l'enquête sont présentés par le Directeur général des Travaux publics au Comité des eaux. A la suite de l'avis émis par ce dernier, le Directeur général délivre, s'il y a lieu, l'autorisation demandée.

Mais s'il s'agit d'une concession, c'est-à-dire d'une utilisation d'eau énumérée à l'article 4 du décret du 20 janvier 1920, il y a lieu d'appliquer la procédure de purge des eaux. Celle-ci s'applique également à la reconnaissance administrative des droits privés de pro-

(1) LAGRANGE et FONTANA, t. II, p. 503.

priété, d'usufruit ou d'usage légalement acquis sur les eaux du domaine public.

Les articles 24 et suivants du Code des eaux la réglementent. Elle est ordonnée par arrêté du Directeur général des Travaux publics, qui précise son objet et en nomme les membres. Ceux-ci se divisent en membres de droit : contrôleur civil, président, ingénieur des Ponts et Chaussées, juge de paix, caïd et cadhi, et en membres désignés par le Directeur général des Travaux publics : deux notables, un français et un indigène, proposés par le contrôleur civil. Les arrêtés ordonnant les opérations donnent lieu à une grande publicité (paragraphe 2, art. 24).

La commission reçoit toutes les déclarations qui lui sont faites, visite les lieux et arrête la liste des droits invoqués. Les titres de propriété servant de preuves sont déposés entre les mains du président. La commission n'a pas le pouvoir de décider; elle n'a que le droit d'établir un rapport et de l'adresser au Directeur général des Travaux publics qui, après l'avoir soumis pour avis, au Comité des eaux, fixe par arrêté les droits d'eau reconnus.

ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DES ASSOCIATIONS SPÉCIALES D'INTÉRÊT HYDRAULIQUE. — Le contrôleur civil intervient dans l'organisation et le fonctionnement des associations spéciales d'intérêt hydraulique. Leur réglementation fait l'objet du titre VII du Code des eaux, dont l'article 39 a été modifié par le décret du 19 février 1923 ⁽¹⁾ qui a ajouté une sixième rubrique à l'énumération contenue dans cet article.

Toute demande de formation d'association spéciale d'intérêt hydraulique est adressée au Premier Ministre. Elle est soumise à une première enquête administrative dans laquelle l'avis du contrôleur civil est prépondérant. Après réunion de l'assemblée générale, et si les conditions prévues à l'article 43 sont remplies, le Premier Ministre établit, après avis du Comité des eaux, le projet d'organisation de l'association spéciale. Ce projet indique le programme des travaux à exécuter et l'évaluation de la dépense correspondante, le périmètre des terrains compris dans l'association, la division des terrains en différentes classes, en raison de leur intérêt aux travaux, la répartition et le mode de perception des taxes et toutes autres prescriptions relatives au fonctionnement de l'association. Il est soumis à une enquête de trente jours au siège du contrôle civil du lieu

(1) LAGRANGE et FONTANA, t. IV, p. 20.

des immeubles intéressés : affichage, réception des oppositions, communication des plans aux opposants. A la clôture de l'enquête, le dossier est adressé, pour avis, au Comité des eaux. La formation de l'association spéciale est ensuite prononcée, s'il y a lieu, par un décret qui fixe le but de l'entreprise, les travaux à exécuter, le mode de répartition des dépenses et les conditions de fonctionnement.

Le contrôleur civil procède aux élections des bureaux des associations spéciales d'intérêt hydraulique. Il assiste à leurs réunions. Les documents administratifs ayant trait à ces établissements d'utilité publique passent par son intermédiaire : procès-verbal de réunion, projet de budget ordinaire de l'exercice suivant, budget supplémentaire de l'exercice en cours, rôles des cotisations, demandes d'autorisation pour virements de crédits. Le contrôleur civil retourne au directeur de l'association, les mêmes documents approuvés par l'autorité centrale. La tutelle administrative du Gouvernement sur les associations spéciales d'intérêt hydraulique est assez étroite. Aux termes de l'article 48 du décret du 25 mai 1920, les budgets annuels de ces établissements sont soumis à l'approbation du Premier Ministre, qui peut inscrire d'office au budget le crédit nécessaire pour faire face à une dépense et modifier d'office le montant des taxes à recouvrer.

TITRE XI

AGRICULTURE, COMMERCE ET COLONISATION

CARACTÉRISTIQUES DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE L'AGRICULTURE, DU COMMERCE ET DE LA COLONISATION. — Une Direction générale de l'Agriculture, du Commerce et de la Colonisation a été créée, s'occupant des services de l'agriculture, de l'élevage, des domaines et de la colonisation, des forêts, du commerce et du travail.

Quelles sont les caractéristiques administratives que présente cet organisme ?

1° C'est un service technique composé d'un grand nombre de spécialités différentes, n'ayant entre elles que des relations plutôt loin-

taines. Nous doutons fort qu'un Directeur général de l'Agriculture, du Commerce et de la Colonisation puisse embrasser, si intelligent soit-il, toutes les matières administratives qui sont de sa compétence. Le moins qu'on puisse dire, c'est qu'il est obligé de se laisser diriger par ses subordonnés. Aussi ceux-ci acquièrent-ils une grande importance personnelle.

2° C'est une administration qui, pendant longtemps, n'a pas eu d'agents locaux. Elle en possède à l'heure actuelle, mais avec des circonscriptions trop étendues. Ce sont les agents des domaines et les conseillers agricoles.

Ces fonctionnaires ne peuvent être en contact journalier avec les administrés. D'autre part, en vertu du principe dominant du Protectorat, ils ne doivent communiquer avec les autorités indigènes locales qu'en prenant l'attache des contrôleurs civils. Ce sont surtout ces derniers qui sont les agents de transmission entre les populations intéressées et la Direction générale de l'Agriculture.

Il existe bien d'autres représentants de la Direction générale de l'Agriculture dans l'intérieur de la Régence : les agents des forêts et les vétérinaires de colonisation. Mais ils sont cantonnés dans une branche spéciale de l'administration dont il leur est impossible de s'évader et leurs actes intéressent trop les collectivités indigènes pour que le contrôleur civil, représentant du Gouvernement central et de la politique générale, n'intervienne pas étroitement dans l'exercice de leurs fonctions.

3° C'est un organisme à tendance nationaliste et conservatrice. L'influence du parti colon s'y est fait trop longtemps sentir. La Direction générale de l'Agriculture, du Commerce et de la Colonisation a été, pendant un grand nombre d'années, une administration tunisienne s'occupant surtout d'établir des colons français en Tunisie.

N'a-t-elle donc rien fait pour les indigènes ? Il serait injuste de nier un certain effort de sa part, mais il a été accompli comme une besogne bureaucratique, sans foi, sans idéal.

Heureusement qu'il n'en est plus ainsi. Si la suppression des services économiques indigènes a pu jeter le doute dans l'esprit des tunisiens, la création d'un Office public de crédit agricole, qui leur est spécialement destiné, œuvre de large compréhension humaine, marque un revirement sincère que nous saluons tous avec joie.

Espérons qu'une solution à la fois logique et équitable sera un jour donnée à l'épineuse question des terrains forestiers et que la Direction générale de l'Agriculture s'abstienne, dorénavant, d'installer

nos malheureux compatriotes sur des terrains qu'il leur est impossible de cultiver en paix.

La Régence est un pays essentiellement agricole possédant encore de grands domaines qu'elle livre à la colonisation. Aussi, tous les services s'occupant d'agriculture ont-ils une grande importance. Par contre, le commerce et le travail sont de véritables cendrillons. La législation ouvrière surtout, sauf la partie concernant les accidents du travail, est à peu près inexistante en Tunisie. Sans aller jusqu'à demander l'application intégrale des lois françaises dans la Régence, ni jusqu'à prétendre que la Tunisie ne tient pas les engagements que la France a pris en son nom auprès de la Société des Nations, la plupart de nos compatriotes estiment qu'un sérieux effort devrait être accompli en vue de la protection des masses populaires.

Nous allons, maintenant, examiner le rôle du contrôleur civil dans trois chapitres différents :

CHAPITRE I. — *Agriculture et Colonisation.*

CHAPITRE II. — *Forêts.*

CHAPITRE III. — *Commerce et Travail.*

CHAPITRE I

Agriculture et Colonisation

Le contrôleur civil est tout d'abord, en cette matière, un organe de propagande parmi les populations intéressées. Il intervient en matière de domaine privé. C'est, on le sait déjà, un agent de la colonisation française. Enfin, il coopère à deux opérations administratives d'une grande importance pour l'avenir de la Tunisie : la fixation des indigènes au sol et les prêts de l'Office du crédit agricole.

LE CONTRÔLEUR CIVIL, ORGANE DE PROPAGANDE. — Le contrôleur civil est un organe de propagande parmi les populations intéressées, surtout dans les milieux indigènes. L'immeuble du contrôle civil est un lieu d'affichage pour toutes les foires, concours, manifestations agricoles, expositions coloniales, mercuriales, etc. Il renferme des imprimés de toutes sortes : demandes de primes d'encouragement pour travaux hydrauliques, programmes de la ferme-école de Smindja et de l'école professionnelle Emile-Loubet, demandes de lots de colonisation, déclarations de vignes, brochures pour détruire les criquets, formules d'inscription pour les concours spéciaux de culture

de céréales, notices sur les avantages de la tonte mécanique des moutons, moufakra ou almanachs agricoles écrits en langue arabe, brochures de l'Union ovine, etc.

Le contrôleur civil doit faire une active propagande en faveur de la ferme-école de Smindja. Il est avisé de la date de l'examen d'admission et adresse à la Résidence générale la liste des candidats de sa circonscription avec son appréciation sur leur degré d'instruction.

Il prête son concours à la distribution des prêts de superphosphates aux cultivateurs indigènes et se concerte pour en fixer la date avec le caïd et le contrôleur des impôts directs. Il doit, autant que possible, assister aux opérations elles-mêmes.

Il fixe, en accord avec le vétérinaire de l'élevage, la date des tournées de vaccination contre la clavelée et en avise les éleveurs. Il les informe également de l'arrivée de la commission chargée de procéder à la distribution des primes à l'élevage du cheval et désigne le notable indigène qui en fait partie (Décret du 20 juin 1896). Il est membre de la commission chargée de l'examen des titres produits à l'appui des demandes d'inscription au Stud Book. Il vise le bordereau établi par les présidents de sociétés de courses de chevaux régulièrement autorisées, à l'appui des versements effectués à la caisse du receveur des impôts directs (art. 3 du Décret du 4 mai 1920).

Il reçoit, comme le caïd d'ailleurs, la déclaration verbale ou écrite des propriétaires ou détenteurs d'étalons rouleurs ou de baudets étalons, la consigne sur un registre spécial et, aux fins d'examen des animaux déclarés, en donne avis à la Direction générale de l'Agriculture. Lorsqu'un étalon rouleur ou baudet étalon est vendu ou loué, les deux parties contractantes sont tenues d'en faire la déclaration au contrôleur civil ou au caïd, qui inscrit sur le livret individuel et de saillie, délivré au propriétaire de l'animal, le nom et l'adresse de son nouveau détenteur. Le contrôleur civil fait partie de la commission de distribution de récompenses aux éleveurs de moutons et leur recommande l'introduction dans leurs troupeaux de béliers à queue fine.

Le contrôleur civil informe les agriculteurs indigènes des dates auxquelles ont lieu les démonstrations de taille rationnelle de l'olivier faites par le conseiller agricole. Il reçoit les deux sortes de déclarations concernant la lutte phylloxérique, les déclarations obligatoires de nouvelles plantations et les déclarations obligatoires des surfaces complantées. Il les enregistre, en délivre un récépissé qu'il détache d'un carnet à souche et les adresse à la Direction générale

de l'Agriculture. Il procède aux élections du Syndicat général obligatoire des Viticulteurs.

LE CONTRÔLEUR CIVIL ET LES TERRES DOMANIALES. — Le contrôleur civil s'est occupé de la délimitation du domaine privé tunisien. Des commissions de reconnaissance des terres susceptibles d'appartenir au Domaine ont fonctionné, autrefois, sous la présidence de ce fonctionnaire.

Les contestations si nombreuses, soulevées par la domanialité, ont laissé leur trace sous forme de lourds dossiers dans les archives des contrôles civils. A chaque instant, des parcelles appartenant à des particuliers, sont comprises dans le domaine de l'Etat par le géomètre chargé de la délimitation. Parfois, au contraire, l'Etat revendique des terrains à l'encontre d'occupants peu scrupuleux. Le contrôleur civil donne des renseignements sur toutes ces questions épineuses. Il se voit parfois obligé de soutenir, surtout en matière forestière, contre une administration assez tâtilonne, les revendications des propriétaires indigènes ayant produit des titres authentiques ou possédant d'une manière paisible et durable.

LE CONTRÔLEUR CIVIL, AGENT DE LA COLONISATION FRANÇAISE. — Les demandes d'achat de lots de colonisation et les pièces justificatives qui y sont jointes sont communiquées, pour avis, au contrôleur civil. Ce dernier vérifie la véracité des documents produits, particulièrement ceux attestant le nombre d'enfants vivants à la charge et sous le toit du candidat, sa qualité d'agriculteur de profession fixé en Tunisie depuis deux ans, celle de mutilé ou de combattant de la grande guerre. Il donne son appréciation sur les aptitudes et les ressources du candidat qui doit justifier d'un minimum de 30.000 francs pour la mise en valeur de la propriété et des 20 à 40.000 francs nécessaires pour payer la première annuité du lot et les frais d'acte. Il détache de la demande qui est faite sur imprimé, le bulletin destiné à recevoir son avis et l'adresse directement au Directeur général de l'Agriculture. Le candidat, lui-même, fait parvenir le reste du dossier.

Le contrôleur civil est président de la commission chargée de l'étude préalable à la création des centres de colonisation (Décret du 24 janvier 1914) ⁽¹⁾. Il dresse la statistique des propriétés rurales possédées par les européens de sa circonscription et la tient à jour au moyen d'un fichier. Il doit signaler à la fin de chaque semestre, à la Résidence générale, les changements survenus.

(1) LAGRANGE et FONTANA, t. II, p. 154.

LA FIXATION DES INDIGÈNES AU SOL. — Le contrôleur civil fait partie de la commission chargée de reconnaître les propriétés habous instituées au profit de fondations publiques ou privées, ou encore des zaouias, de déterminer les surfaces à attribuer aux occupants sous forme d'enzel sans enchères ou à céder aux enchères publiques par l'intermédiaire de la Djemaïa et de fixer leur valeur. Cette commission est présidée par le délégué du Directeur général de l'Intérieur. Un commis du contrôle fait fonction de secrétaire.

La reconnaissance des propriétés, c'est-à-dire leur délimitation, ne peut avoir lieu qu'avec l'assentiment des principaux dévolutaires et du mokaddem, s'il en existe, pour les fondations privées et de zaouias, et après adhésion de la Djemaïa des Habous, pour les fondations publiques. Un maroudh beylical est toujours nécessaire pour la reconnaissance des terrains appartenant aux zaouias ou compris dans les habous publics.

Les décisions de la commission prévue à l'article 2 du décret du 12 avril 1913 ⁽¹⁾ que nous venons d'étudier, sont homologuées par décret beylical. Le bénéfice des dispositions de cette législation peut être étendu aux habous privés, après adhésion des dévolutaires et du mokaddem, s'il en existe. Les dévolutaires de habous privés peuvent également recevoir des cessions à enzel prises sur la propriété habous, mais leur droit est subsidiaire. Il ne peut porter que sur les parcelles qui n'auront pas été concédées aux occupants (Décret du 4 juillet 1923).

PRÊTS DE L'OFFICE DE CRÉDIT AGRICOLE. — Un Office public de crédit agricole, destiné à procurer aux agriculteurs indigènes adhérents les sommes nécessaires à l'amélioration de leurs cultures, a été institué en Tunisie par le décret beylical du 10 juin 1925 ⁽²⁾. Cet Office, qui jouit de la personnalité civile en tant qu'établissement d'utilité publique, est dirigé par un conseil d'administration que préside le Directeur des services et de l'enseignement agricoles. Ses statuts ont été établis par le Directeur général de l'Agriculture, présentés par le Premier Ministre et approuvés par S. A. le Bey. Ils ont été ensuite publiés au *Journal Officiel Tunisien* et déposés au contrôle civil et au greffe du Tribunal de première instance de Tunis. Les modifications apportées aux statuts depuis sa création ont été approuvées par décret beylical du 20 mai 1927.

(1) LAGRANGE et FONTANA, t. II, p. 84.

(2) LAGRANGE et FONTANA, t. V, p. 10.

Comment s'effectuent les prêts ? Les adhérents sont réunis par groupe de cinq à douze membres. Chaque groupe désigne, par procuration notariée, un chef qui représentera ses co-adhérents et signera, en leur nom, un acte sous seing privé d'engagement solidaire. Celui-ci subsistera, nonobstant toute démission ou décès, jusqu'au remboursement intégral des prêts consentis.

Dans chaque contrôle, un comité local dont la présidence appartient au contrôleur civil, examine les demandes de prêts présentées par les chefs de groupes et les transmet, avec son avis, au conseil d'administration de l'Office. Ce comité comprend, outre son président : le conseiller agricole de la région ou un autre technicien, le contrôleur des impôts directs ou, s'il est absent, le receveur de l'enregistrement, un notable français et un notable indigène, désignés tous les ans par le contrôleur civil, ainsi que trois chefs de groupes désignés pour trois ans par les chefs de groupe réunis sous la présidence du contrôleur civil. La présence de cinq membres est exigée pour la validité des séances.

Les demandes de prêts à moyen terme, c'est-à-dire ceux consentis pour une durée maximum de cinq ans et destinés à des améliorations foncières permanentes, sont déposées entre les mains du contrôleur civil avec toutes sortes de pièces justificatives : titre de propriété ou contrat administratif créant la propriété, livret de pension ou certificat provisoire. Elles sont accompagnées de l'engagement solidaire et sous seing privé des contractants et de la procuration notariée désignant le chef de groupe représentant ces derniers. Le décret du 15 mai 1928 institue des prêts spéciaux pour plantations arbustives en faveur des agriculteurs établis sur les lotissements situés sur le versant sud de la dorsale tunisienne.

Les demandes de prêts à court terme, c'est-à-dire ceux consentis pour une durée maximum d'un an et destinés à l'amélioration des cultures, sont également déposées entre les mains du même fonctionnaire accompagnées de l'engagement solidaire sous seing privé. La décision définitive est prise par le conseil d'administration qui la notifiera au contrôleur civil chargé d'en aviser le chef de groupe.

Le contrôleur civil détient les formules des divers actes rédigés en vue de la constitution des prêts. Ces documents sont imprimés en langues française et arabe.

DESTRUCTION DES ANIMAUX NUISIBLES. — Le contrôleur civil délivre des permis individuels de destruction d'animaux nuisibles aux pro-

priétaires dont les récoltes et plantations ont eu à souffrir. Il peut les révoquer en cas d'abus dûment constaté.

Le rôle du contrôleur civil est important en matière de lutte contre les invasions de sauterelles. Aux termes de l'article 1^{er} du décret du 14 février 1916 ⁽¹⁾, toujours en vigueur, toute personne non empêchée par des motifs légitimes, est tenue de prêter son concours à la défense contre les sauterelles, pontes et criquets, d'obtempérer aux réquisitions de personnel, d'animaux, de matériel et de produits nécessaires à la destruction de ces animaux nuisibles. La main-d'œuvre réquisitionnée doit être fournie gratuitement. Au contraire, en dehors du cas où le propriétaire lutte contre les acridiens sur son propre fonds, les services d'animaux, de matériel, de fournitures et de produits ouvrent droit à une indemnité dont le montant est fixé, dans chaque circonscription, par le contrôleur civil. Toutes les mesures exceptionnelles nécessaires à ce combat d'un nouveau genre peuvent être prises, sur avis du contrôleur civil, par arrêté du Directeur-général de l'Agriculture.

Une convention internationale a été signée à Rome, suivie de l'accord du 31 octobre 1920, concernant spécialement les pays de l'Afrique Nord-Equatoriale. Une carte de dispersion des vols de sauterelles a été dressée le 1^{er} janvier 1922. Des postes observateurs ont été créés au siège de chaque contrôle civil et même en d'autres lieux. Un registre-journal est tenu dans chaque poste. Au premier vol de sauterelles signalé, un télégramme doit être adressé à la fois à Alger et à Tunis (Direction de l'Agriculture). Puis, si les vols persistent, des cartes-lettres confirment le télégramme tout en donnant des indications complémentaires. Les fiches parviennent à ces mêmes centres, reproduisant les conditions géographiques et météorologiques du poste.

Les renseignements doivent porter sur deux points essentiels :

1° Migration des sauterelles; époque et moment du vol; point géographique et état de développement de l'insecte.

2° Conditions physiques du milieu; état de la végétation; régime des pluies et vents avant et après l'invasion.

La lutte contre les sauterelles s'opère au moyen d'appareils cypiotes : rouleaux de toile, toiles à sac, maillets, rateaux et piquets de bois. Cet ensemble d'instruments est mis à la disposition du contrôleur civil qui le prend en charge. Celui-ci doit veiller à son entre-

(1) LAGRANGE et FONTANA, t. v, p. 221.

lien et faire connaître aux autorités centrales les améliorations que l'expérience de la dernière campagne lui a suggérées sur les mesures à prendre en prévision d'une prochaine invasion.

La lutte contre les sauterelles nécessite une comptabilité spéciale, basée forcément sur les avances en régie. Elle comprend un carnet de caisse coté et paraphé par le Directeur général de l'Agriculture, des feuilles de paie, des mémoires de sommes payées et des bordereaux des pièces remises au receveur général des Finances pour justification de l'avance faite.

CHAPITRE II

Forêts

INCINÉRATIONS. — Un arrêté du Directeur général de l'Agriculture, actuellement en date du 18 janvier 1929, réglemente les conditions de mise à feu et incinération de végétaux sur le territoire du Protectorat. D'après l'article 5 de cet arrêté le contrôleur civil doit recevoir, vingt jours francs avant la date probable de la mise à feu, une déclaration sur papier timbré indiquant la situation et la surface du terrain, l'espèce des végétaux à incinérer et le but de l'incinération, à condition qu'il s'agisse d'effectuer celle-ci du 1^{er} mai au 15 novembre et dans une zone de 1.000 mètres à partir de la lisière des forêts ou des massifs broussailleux. Il vise la déclaration, l'enregistre et l'adresse, avec son avis motivé, au chef de la circonscription forestière. Ce dernier fera connaître sa décision au pétitionnaire et fixera les jour et heure de l'opération, ainsi que toutes les précautions à prendre.

D'après l'article 6 du même arrêté, du 15 novembre au 1^{er} mai dans la zone indiquée ci-dessus et du 15 juin au 15 novembre en dehors de cette zone, les déclarations en vue de l'incinération d'herbes ou de végétaux, doivent être adressée au contrôleur civil quinze jours à l'avance. Celui-ci a le droit d'accorder l'autorisation, sauf s'il s'agit de terrains situés à moins de 500 mètres des forêts ou massifs broussailleux, auquel cas, le pouvoir de décision appartient au chef de la circonscription forestière.

MESURES PRÉVENTIVES CONTRE L'INCENDIE DES FORÊTS. — Le contrôleur civil préside la conférence annuelle pour prévenir l'incendie des forêts, qui s'ouvre avant l'époque des chaleurs. Il se consulte avec le chef de la circonscription forestière en vue d'arrêter la date de

convocation des autorités indigènes au siège du contrôle civil ou en tout autre lieu convenable (circulaire résidentielle du 5 novembre 1923). Autant que possible, un officier des forêts doit assister à la conférence.

Le contrôleur civil rappelle aux caïds, khalifats, cheikhs présents, les instructions du Premier Ministre, en date du 6 septembre 1904 et 22 août 1914 et celles de la circulaire résidentielle précitée. Il insiste sur l'obligation principale des usagers : intervenir spontanément en cas de sinistre, sans attendre les ordres. Il leur rappelle l'intérêt qu'ils ont à la conservation des forêts, délivrance de bois de construction et de chauffage, salaires et surtout il leur signale le point vital de la question : si le parcours en forêt est libre pour tous les troupeaux, il est interdit pendant six ans sur l'étendue des boisements incendiés.

Quant aux détails d'organisation pour la lutte préventive contre les incendies, ils sont laissés à l'appréciation des contrôleurs civils et chefs de circonscriptions forestières. Des postes-vigies et des patrouilles d'incendie, rétribués par les soins du service forestier, sont organisés et, à moins de volontaires, les recrues sont prises parmi les usagers.

D'après l'article 7 du décret du 18 juin 1895 ⁽¹⁾, les caïds, cheikhs, agents et préposés forestiers, les gardes indigènes auxiliaires sont chargés de la surveillance des postes-vigies. Ils constatent les contraventions au présent décret par des procès-verbaux dispensés de l'affirmation et transmis sans délai à la Direction générale de l'Agriculture, chargée des poursuites devant la juridiction compétente.

En vertu de l'article unique du décret du 28 février 1920 ⁽²⁾, modifiant l'article 18 du décret du 23 novembre 1915, le chef de la circonscription forestière adresse chaque année, au contrôleur civil, l'état général des cantons interdits au parcours pendant la durée de l'année suivante, afin qu'il en avise les populations.

RELATIONS DE SERVICE ENTRE CONTRÔLEURS CIVILS ET REPRÉSENTANTS DES SERVICES FORESTIERS. — Les relations de service entre les contrôleurs civils et les représentants du service des forêts ont été réglées par l'instruction résidentielle N° BC 406, du 13 juillet 1926 :

a) Les préposés des forêts doivent fournir sans restriction, au

(1) LAGRANGE et FONTANA, t. I, p. 205.

(2) LAGRANGE et FONTANA, *J. O.*, 1920, p. 420.

contrôleur civil, tous les renseignements de fait concernant leur service.

b) Dans les questions comportant une part d'appréciation, seuls les officiers forestiers, chefs de circonscription, auront qualité pour formuler un avis.

c) En aucun cas, les simples gardes n'auront qualité pour représenter le service forestier, à moins d'instructions précises pour chaque cas d'espèce.

CHAPITRE III

Commerce et Travail

PROTECTION DU COMMERCE FRANÇAIS. — Le contrôleur civil protège le commerce français. Il doit répondre à toute demande de renseignements commerciaux ou industriels provenant de la Métropole.

En pratique, voici comment les choses se passent. Les maisons de France s'adressent à la Direction générale de l'Agriculture, du Commerce et de la Colonisation et celle-ci, par le canal de la Résidence générale, obtient des contrôleurs civils, sur imprimés spéciaux, les renseignements demandés.

Le contrôleur civil dresse, dans un but de statistique, la liste des représentants de commerce français exerçant leur profession dans sa circonscription.

CARTE D'IDENTITÉ PROFESSIONNELLE DES REPRÉSENTANTS DE COMMERCE. — Le contrôleur civil délivre aux représentants de commerce de toute nationalité leur carte d'identité professionnelle sur production d'une attestation de l'établissement employeur visée par l'autorité compétente (Chambre de Commerce ou consul), de la photographie réglementaire de l'intéressé et d'un récépissé visé au contrôle de la Direction générale des Finances constatant le paiement du droit annuel. Le contrôleur civil est également chargé du renouvellement de la carte d'identité.

Sont dispensés de la carte d'identité professionnelle les chefs de maison et les inspecteurs de banques et d'assurances (Décret du 6 février 1920 ⁽¹⁾, réformé par le Décret du 5 avril 1922), les représentants de commerce munis de la carte d'identité professionnelle délivrée en vertu de la loi française du 8 octobre 1919 et les ressortis-

(1) LAGRANGE et FONTANA, t. II, p. 447.

sants des Etats ayant adhéré à la Convention Internationale de Genève du 3 novembre 1923 pourvus, à leur arrivée en Tunisie, d'une carte de légitimation.

CERTIFICATS D'ORIGINE. — La Tunisie a longtemps vécu, au point de vue économique, sous le régime de la loi douanière métropolitaine du 19 juillet 1890, accordant un traitement de faveur aux produits tunisiens à leur entrée en France, à condition qu'ils soient accompagnés d'un certificat d'origine délivré par le contrôleur civil et visé, au départ, par un receveur des douanes de nationalité française. Ce traitement de faveur variait selon les produits énumérés par les articles 1, 2 et 3 et ne s'appliquait qu'à une certaine quantité de marchandises, déterminée tous les ans par décret présidentiel. Pour les lièges de reproduction seulement, le certificat d'origine du contrôleur civil pouvait être remplacé par un document identique délivré par le chef de la circonscription forestière.

Un point de la loi de 1890 resta inapplicable. Le certificat d'origine devait être délivré uniquement par le contrôleur civil de la circonscription d'où le produit était originaire. Or, les contrôleurs civils résidant dans les ports signèrent des certificats pour tous les produits tunisiens sans se préoccuper de savoir si la marchandise provenait ou non de leur circonscription.

Depuis la réforme de 1898, relevant considérablement les taxes du régime douanier tunisien, l'institution des certificats d'origine a été vivement attaquée. On avait tendance à la considérer comme une survivance superflue nécessitant des démarches ennuyeuses.

A l'heure actuelle, les relations économiques de la Tunisie avec la Métropole sont réglées par la loi du 30 mars 1928. Cette loi accorde l'entrée en franchise « sans restrictions » aux produits de culture destinés à remplacer celle de la vigne (art. 1^{er}). L'article 3 est encore plus net : « Le Gouvernement pourra, par décret, admettre en franchise les produits d'origine et de provenance tunisienne autres que ceux visés à l'article 1^{er} de la présente loi ». C'est donc une union douanière restreinte qui existe entre la Tunisie d'une part, et la France et l'Algérie d'autre part. Les décrets français et tunisiens pris le même jour à Paris et à Tunis, le 24 juillet 1928 et 9 décembre 1929, fixent les listes des produits à admettre en franchise.

Faut-il encore un certificat d'origine pour pouvoir expédier ces produits en France ? Toute la question pivote autour de l'expression

« sans restrictions ». La thèse tunisienne, qui s'appuie sur les textes ayant servi de base à la loi et sur les commentaires qu'elle a provoqués, prétend que ce document devient totalement inutile et qu'il suffit, pour être en plein accord avec la loi, de produire un simple passavant certifiant la provenance tunisienne et le transport en droiture.

La thèse de la douane française est autre. Les termes employés par la loi ne lui semblent pas assez nets et elle continue à exiger un certificat d'origine pour les marchandises présentées à son contrôle, si elles sont de provenance tunisienne ou une attestation de paiement de droits de douane au tarif français, si elles sont de provenance étrangère.

Il est impossible de se procurer cette dernière pièce auprès de la douane tunisienne, celle-ci n'ayant aucun droit de suite sur les marchandises importées, une fois qu'elles ont pénétré dans la Régence. Nous croyons savoir que l'administration du Protectorat aurait saisi le Gouvernement français des plaintes des négociants tunisiens et l'on espère qu'une solution meilleure interviendra bientôt.

En attendant, le contrôleur civil doit agir avec la plus grande circonspection dans la délivrance des certificats d'origine. Il peut se faire présenter par l'exportateur, soit une attestation du vendeur, si la vente est faite au domicile de ce dernier, soit une quittance des droits de marché si l'achat a eu lieu dans un des marchés de la Régence. Il lui est permis de procéder à une enquête sur l'origine des produits et à une expertise sur les marchandises elles-mêmes.

Le certificat d'origine est délivré par le contrôleur civil à ce seul titre. La loi française est très nette et les instructions résidentielles ne laissent aucun doute à ce sujet. Confusion commise par nos parlementaires ou condescendance du Gouvernement du Protectorat envers les produits tunisiens, le fait est que le certificat d'origine se délivre gratuitement.

Le contrôleur civil délivre également, mais à titre consulaire, des certificats de changement de résidence destinés à l'admission en franchise du mobilier des personnes se rendant en France pour y fixer leur domicile. La délivrance et le visa de ces certificats doit être précédé d'un contrôle de la part de l'agent certificateur.

TRAVAIL. — Le décret organique du 15 mars 1921, sur les acci-

(1) LAGRANGE et FONTANA, t. III, p. 102.

dents du travail, ne donne aucun rôle à jouer au contrôleur civil. Il n'en est pas de même de l'arrêté du 23 juillet 1921 ⁽¹⁾ en réglementant les conditions d'application. Les salaires de base, d'après lesquels sont calculées les rentes ou indemnités dues aux victimes sont fixés respectivement chaque année pour les régions Nord, Centre et Sud, après enquête du contrôleur civil.

QUATRIEME PARTIE

ÉTUDE COMPARÉE DES ATTRIBUTIONS DES CONTROLEURS CIVILS ET DES ORGANES DE L'ADMINISTRATION LOCALE FONCTIONNANT EN FRANCE, EN ALGÉRIE, EN TUNISIE MÊME ET AU MAROC

Les contrôleurs civils sont un des rouages de l'administration locale de la Tunisie, et ce pays est une des portions de l'empire français, protectorat si l'on veut, mais rattaché d'une manière si étroite à la Nation protectrice que l'étudier sans comparer ses institutions à celles des autres parties d'un même tout, paraîtrait une insuffisance et presque un non sens.

La France mène de front trois méthodes de colonisation : l'administration directe, le protectorat et le mandat A. Nous laisserons de côté ce dernier dont l'étude appartient au droit international public et dont le caractère se rapproche, du moins pour l'instant, du protectorat. Nous restons en présence des deux premiers systèmes. La Tunisie appartient au second.

Essayons de comparer les contrôles civils aux organes d'administration locale qui leur sont soit semblables, soit dissemblables. Les premiers comprennent les officiers des Affaires indigènes du Sud tunisien et les contrôleurs civils du Maroc; les seconds, les préfets, sous-préfets et maires métropolitains, les administrateurs algériens, les commandants de cercle et chefs d'annexe.

Mais, auparavant, indiquons, d'une manière générale, en quoi le protectorat s'oppose à l'administration directe. Nous allons traiter cette question si intéressante dans trois chapitres différents compris dans un titre préliminaire :

Protectorat et Administration directe.

CHAPITRE I. — *Création de deux modes de colonisation en Afrique du Nord.*

CHAPITRE II. — *Apologie du Protectorat.*

CHAPITRE III. — *Critique du Protectorat.*

CHAPITRE IV. — *Opinion moyenne sur la valeur respective du Protectorat et de l'Administration directe.*

Nous diviserons ensuite la matière à étudier en deux titres subdivisés eux-mêmes en plusieurs chapitres. Nous terminerons par un appendice.

TITRE I. — *Comparaison des attributions des contrôleurs civils avec celles des autres fonctionnaires d'administration directe.*

CHAPITRE I. — *Le contrôleur civil tunisien comparé au préfet.*

CHAPITRE II. — *Le contrôleur civil tunisien comparé au sous-préfet.*

CHAPITRE III. — *Différences entre préfet et sous-préfet d'une part, et contrôleur civil d'autre part.*

CHAPITRE IV. — *Le contrôleur civil tunisien comparé au sous-préfet algérien.*

CHAPITRE V. — *Le contrôleur civil tunisien comparé au maire de France et d'Algérie et à l'administrateur de la commune mixte.*

CHAPITRE VI. — *Le contrôleur civil tunisien comparé au commandant de cercle ou chef d'annexe.*

TITRE II. — *Comparaison des attributions des contrôleurs civils avec celles des autres fonctionnaires de contrôle.*

CHAPITRE I. — *Le contrôleur civil tunisien comparé au chef de bureau des Affaires indigènes du Sud tunisien.*

CHAPITRE II. — *Le contrôleur civil tunisien comparé au contrôleur civil marocain.*

CONCLUSION DE LA QUATRIÈME PARTIE. — *L'unification administrative de l'Afrique du Nord.*

APPENDICE I. — *La politique indigène. Les fonctionnaires locaux de l'Afrique du Nord, agents de la politique indigène.*

TITRE PRELIMINAIRE

PROTECTORAT ET ADMINISTRATION DIRECTE

CHAPITRE I

La création de deux modes de colonisation en Afrique du Nord

La colonisation en Afrique du Nord a passé d'abord par une première phase qui a suivi immédiatement la conquête d'Alger. C'est une période d'assimilation naïve où le conquérant croit, en vertu du droit de conquête, devoir imposer sa législation et son administration au peuple conquis. Certes, on s'engage, comme dans l'article 2 de la capitulation d'Alger, à respecter la religion et les mœurs des indigènes, mais on ignore, au moment où l'on s'oblige sur ce point, que la religion est, sans doute, intimement liée à la législation et que l'existence d'un système administratif dépend des mœurs de la population auquel il s'applique. En fait, l'échec est complet. Aussi, cette période est-elle suivie de tâtonnements, d'hésitations, de coups de force et de révoltes.

Dans une deuxième phase, on se décide à rester dans la colonie. L'argument employé pour justifier cette attitude est aussi splendide qu'absurde. Partir, ce serait honteux pour la France.

Les indigènes ne voulant pas se soumettre au droit français et notre organisation administrative ne s'adaptant pas au pays, un compromis s'impose. Une législation mixte est créée, se ressentant de son origine française tout en tenant compte des contingences. Elle présente deux caractères qui vont de pair :

a) Elle est extrêmement changeante.

b) Elle oscille entre deux conceptions : l'assimilation et l'autonomie et finit par constituer un système hybride qui ne satisfait personne.

Comme la France, l'Algérie est divisée en départements, arrondissements et communes. Elle a des préfets, des sous-préfets et des

maires, des conseils généraux et des conseils de préfecture. C'est un pays d'administration directe. A l'exemple de la Métropole, elle nomme des députés et des sénateurs.

Mais il a bien fallu admettre le décret comme source législative, diviser le pays en territoire civil et en territoire militaire, accorder à cette immense contrée une personnalité morale avec un budget propre et une assemblée spéciale, les Délégations financières, nommer un Gouverneur général et lui donner le droit d'expulser les étrangers, diviser les administrations en services rattachés et non rattachés, supprimer les conseils d'arrondissement, transformer les attributions des sous-préfets, étendre la compétence des juges de paix, enfin et surtout, ce point nous intéresse tout particulièrement, créer au bas de l'échelle administrative de vastes circonscriptions administratives remplaçant les communes de France à la tête desquelles on a placé un fonctionnaire appointé.

En matière de législation, que de vieilles choses il a fallu conserver, que de transformations il a fallu accomplir ! Maintenir le droit musulman et les coutumes indigènes, régler les conflits de lois résultant de la multitude des législations en vigueur, établir un régime foncier stable à travers ce dédale législatif, créer de toutes pièces un code forestier spécial, la protection des forêts en Algérie présentant un intérêt primordial, une législation des phosphates et de la colonisation, ces deux matières administratives n'ayant aucun équivalent en France, un code pénal d'une nature particulière et des juridictions hors du droit commun pour forcer les indigènes à adopter certaines habitudes européennes, améliorer la condition juridique des étrangers et favoriser leur naturalisation, vu leur nombre, suppléer législativement à l'usage des lieux inexistant en Algérie, réglementer les successions vacantes, lutter contre l'usure, etc.

La population conquise est administrée directement par des agents français, militaires ou civils, munis de pouvoirs exorbitants qu'on justifie par le souci de la sécurité générale. Quant aux chefs indigènes, beaucoup sont morts ou ont été compromis au moment de la conquête. Les autres se trouvent réduits à un rôle subalterne. Ils ont trop souvent trahi pour qu'on leur laisse même un semblant d'autorité.

La colonisation, le but même de la conquête, est en partie atteint. La population européenne augmente en nombre; elle s'organise, obtient des droits politiques, s'enrichit mais devient, hélas, plus exigeante. Il lui semble naturel de satisfaire ses besoins aux dépens des

indigènes et elle y met souvent un manque de tact qui exaspère ces derniers.

Quant à l'autochtone, il n'est que trop souvent oublié. Va-t-il disparaître ? Non, quoique vaincu, il se défend et, somme toute, d'une manière fort intelligente. Sa méthode est bien orientale. Il devient obséquieux envers le conquérant. Protestations de loyalisme, plats de couscous, fantasias, domesticité nombreuse, la vie est belle pour l'administrateur colonial et ce dernier serait bien ingrat s'il n'aimait pas des administrés qui le servent si bien.

Il survient alors un phénomène particulier, non prévu par les premiers colonisateurs. L'administrateur protège collectivement la masse indigène. Il fait tout pour maintenir les vieilles mœurs, l'exquise politesse d'antan, même les méthodes économiques périmées. Froissé par le sans-gêne de ses compatriotes, il en arrive jusqu'à les empêcher de coloniser. Les militaires, surtout, sont féroces sur ce point là.

Colons européens encombrants et avides, population indigène soumise et souriante, il n'en faut pas davantage pour changer la mentalité des dirigeants de nos colonies. En y ajoutant une forte dose d'honnêteté intellectuelle et une autre, moins conséquente, d'exotisme littéraire, nous croyons avoir rassemblé tous les motifs d'un changement de méthode dans la gestion de nos possessions d'outre-mer.

Certains livres apparaissent, écrits par des spécialistes ayant vécu aux colonies. On nous dépeint l'âme indigène comme inassimilable à nos conceptions modernes. L'instruction, d'après les auteurs dont nous parlons, devrait être donnée en arabe, en nègre, en annamite, non en français. Quant à nos méthodes d'organisation administrative, elles ne valent rien pour des populations qui, par suite d'un réflexe instinctif, les ont déjà rejetées. Il faut les laisser sous les ordres directs de leurs propres chefs, qui savent mieux que nous quels sont leurs besoins. Nous n'avons qu'à surveiller ces derniers de très haut ou de très loin et dans un esprit pareil au leur.

Une vingtaine d'années après apparaît le système du protectorat. La Tunisie, le premier pays auquel il s'applique, joue un grand rôle dans l'évolution des esprits en matière coloniale. Fautes commises dans nos possessions et qu'on n'a pas voulu renouveler ou circonstances de fait qu'on a dû subir, quelles sont les origines du protectorat tunisien ? Nous penchons plutôt vers la seconde explication sans nier pour cela que les déboires éprouvés dans l'administration directe des populations indigènes par des fonctionnaires européens, n'aient préparé les esprits à un changement de méthode,

Le système du protectorat a paru supérieur à celui de l'administration directe pour la raison bien simple que des résultats meilleurs ont été obtenus en moins de temps et avec moins d'efforts. C'est en s'appuyant sur le principe hédonistique qui vaut autant pour les nations que pour les individus, que les partisans de ce régime justifient son existence. Quel est le rôle du colonisateur ? Conquérir, pacifier, administrer, mettre en valeur, voilà l'œuvre à accomplir. Les apologistes du protectorat prétendent que la conquête, la pacification, l'administration, la mise en valeur du pays colonisé sont grandement facilitées par le fonctionnement de leur système. Nous allons tâcher de justifier leur thèse, de la critiquer ensuite, enfin de formuler une opinion moyenne. Pour cela, nous nous placerons à trois points de vue : Politique extérieure européenne, Politique intérieure de la nation protégée, Politique intérieure de la nation protectrice.

CHAPITRE II

L'apologie du Protectorat

POLITIQUE EXTÉRIEURE EUROPÉENNE. — A la fin du XIX^e siècle, toutes les nations européennes, sauf l'Autriche-Hongrie, se sont créées des ambitions coloniales et ont parfois risqué de se faire la guerre pour les satisfaire. Sous un régime de paix armée, il suffit de bien peu de chose pour mettre le feu aux poudres. Une annexion brutale, faite malgré les protestations de certaines puissances, peut provoquer une conflagration générale. Le protectorat paraît, au contraire, comme un pis aller qui permet de continuer l'emprise de l'Europe sur les autres continents sans créer des conflits internationaux. En effet, l'homme d'Etat étranger qui s'est laissé prendre de cette façon une colonie peut toujours, devant ses adversaires au Parlement, expliquer que le territoire du pays protégé ne fait pas partie intégrante de celui de l'Etat protecteur, qu'un protectorat n'existe que pour un certain temps, qu'on peut toujours revenir diplomatiquement sur le fait accompli, enfin que les intérêts moraux et matériels de sa nation ont été, en grande partie, sauvegardés.

POLITIQUE INTÉRIEURE DE L'ETAT PROTÉGÉ. — Nous examinerons d'abord la question indigène, ensuite le point de vue général.

La population indigène accepte plus facilement le régime du protectorat que celui de l'annexion, et cela pour plusieurs raisons :

a) La souveraineté de l'Etat protégé subsiste, diminuée, sans doute,

mais enfin elle constitue une réalité du droit des gens. Le premier intéressé dans cette affaire est le souverain lui-même. Il ne subit pas le sort, peu enviable, des rois en exil, touche une liste civile importante et conserve l'illusion d'un royaume absolue. Toute sa Cour, partie peu nombreuse mais influente de la population, est assurée de la subsistance et à fort bon compte, car les courtisans ne risquent plus de subir des exécutions capitales. D'autre part, certaines apparences sont sauvegardées pour ne pas contrarier les habitudes séculaires du peuple conquis. Drapeau, hymne, décorations, monnaie, marine d'Etat et de commerce, tous les signes extérieurs de la souveraineté subsistent.

b) La religion et les mœurs semblent mieux protégées sous le régime du protectorat que sous celui de l'annexion. Dans le premier cas, le conquérant est tenu de les respecter en vertu d'un traité qui a été négocié, certes, avec une certaine pression mais en connaissance de cause. L'Etat protégé peut toujours faire des réserves en cette matière en signalant certains points spéciaux qui ont échappé à l'esprit des plénipotentiaires de l'Etat protecteur. Dans le second cas, au contraire, la capitulation du peuple conquis est complète. Le respect de la religion et des mœurs est une mesure généreuse du conquérant qu'il peut interpréter à sa manière, comme il l'a fait en Algérie pour les biens habous.

c) Enfin, et c'est le point le plus important pour nous, l'administration centrale et locale est rendue plus commode par l'adoption du protectorat. Les débuts, surtout, sont moins difficiles. La mise en train, cette perte de temps pour les collectivités comme pour les individus, est supprimée. Les cadres administratifs sont tout prêts en haut comme en bas de l'échelle. Tout se passe au début comme si rien n'était changé. En matière de progrès, un protectorat commence toujours à un point voisin de zéro, puis va de l'avant suivant une progression géométrique.

Dans quel sens évolue un protectorat ? Il faut d'abord poser comme principe qu'il s'agit, avant tout, d'un régime de compromis. Des réformes doivent s'effectuer, cela est certain. Il y a toujours un article dans le traité du protectorat qui donne à la nation protectrice le droit de les provoquer. Mais on ne sait pas d'avance de quelle manière ni quand elles doivent s'accomplir. Cela dépend des circonstances et celles-ci se composent d'un ensemble de faits que personne ne peut prévoir : résistance plus ou moins grande d'une nation étrangère qui ne veut pas consentir à la suppression des capitulations, discussion

entre souverains plus ou moins maniables et résidents généraux plus ou moins adroits qui président aux destinées de l'Etat protégé, connaissance plus ou moins parfaite de l'aptitude des habitants. Méthode excellente, disent les protagonistes du protectorat. Avec un pareil système, pas de réformes prématurées. Tout est bien étudié à l'avance. Devant une absurdité évidente, le souverain et son entourage résistent. On procède à des enquêtes et, en définitive, on sait exactement de quoi il ressort. Au surplus, on peut toujours revenir en arrière. Les réformes sont faites par le souverain de l'Etat conquis; on ne risque rien au point de vue prestige.

L'empirisme qui régit un protectorat procède, néanmoins, de certaines règles de bon sens. Les réformes partent toujours du centre pour se répandre vers la périphérie. Le contrôle de l'Etat protégé est politique avant de devenir administratif. Un Résident général précède toujours chronologiquement un secrétaire général. Le contrôle de l'administration centrale est en avance de quelques années sur celui de l'administration locale. Ce dernier ne s'organise que progressivement, la province étant toujours plus arriérée que la capitale. Il n'arrive, d'ailleurs pas, à être uniforme. Une partie du territoire est toujours soumise au régime militaire.

Le protectorat est un système tellement viable qu'il arrive à se suffire à lui-même. Il évolue dans sa propre sphère, sans pour cela se tenir trop à l'écart des législations métropolitaine et coloniale. Jouissant d'une autonomie non seulement administrative et économique, mais même politique, il prend le meilleur des divers systèmes d'organisation qu'il voit fonctionner autour de lui.

Si, maintenant, on se place au point de vue général, on s'aperçoit que l'évolution d'un protectorat vers le progrès n'est nullement compromise par le maintien des cadres administratifs indigènes. L'Etat protecteur, par l'intermédiaire de ses délégués qui sont toujours pris parmi les hommes de haute intelligence, peut inspirer au souverain de l'Etat protégé toutes les réformes imaginables dans tous les domaines possibles.

L'exécution en est assurée, sous la surveillance des contrôleurs civils, par les chefs indigènes. Ceux-ci ont tout intérêt, chaque fois que la chose est possible, à exécuter les ordres qu'on leur donne, leur avenir administratif étant en jeu. En cas d'empêchement matériel ou moral, ils avisent les organes de contrôle et temporisent en attendant de meilleures circulaires. Comme on le voit, le système du

protectorat n'admet, pas plus en bas qu'en haut de l'échelle, la précipitation et l'action brouillonne.

Quant à la colonisation et à la francisation du pays, elles ne sont nullement empêchées par le respect plus ou moins feint dû à la souveraineté de l'Etat protégé. Rien n'empêche ce dernier d'acquérir des terrains de culture et de les livrer, moyennant de légères annuités échelonnées sur un long laps de temps, à ceux de nos compatriotes qui se sentent le courage de fertiliser un sol particulièrement ingrat. Le système de l'allégeance perpétuelle, quand il est adopté par l'Etat protégé, n'est une barrière qu'à l'égard des autres nations, non de la nation protectrice.

POLITIQUE INTÉRIEURE DE LA NATION PROTECTRICE. — Elle est moins troublée par l'acquisition d'un protectorat que par celle d'une colonie. Les partis anticoloniaux ont une satisfaction de forme sinon de fond. Que de fois, le sort d'une de nos possessions d'outre-mer s'est joué sur quelques voix au Parlement ? Un obscur député a suffi pour que la France n'intervienne pas militairement en Egypte. Le mot protectorat, suivi de discours qu'on s'est empressé d'oublier par la suite, n'a-t-il pas, à lui seul, créé une majorité ?

Enfin, le protectorat, disent ses partisans, coûte moins cher que la colonie. Leur thèse se passe de commentaires pour la conquête. Economie d'argent, d'hommes, de haine, on a tout dit à ce sujet. Mais elle est également vraie pour la gestion même du protectorat, qui est moins onéreuse pour la Métropole que celle d'une colonie.

L'Etat protégé a un budget distinct, alimenté par des impôts perçus sur ses propres sujets. Il modère ses dépenses car il sait, à l'avance, qu'il n'a pas à compter sur les largesses de l'Etat protecteur. Ce dernier n'est chargé que de l'entretien de l'armée. Au fond, il ne dépense rien, une troupe devant toujours être entretenu, qu'elle soit dans un lieu ou dans un autre.

CHAPITRE III

La critique du Protectorat

Elle est aussi facile que son apologie. Reprenons les trois points de vue que nous venons de parcourir. Une sérieuse mise au point s'impose.

POLITIQUE EXTÉRIEURE EUROPÉENNE. — Le protectorat évite une

guerre. Sur le moment, oui, quoique cela ne nous semble pas bien sûr, disent les adversaires de ce système. Mais après l'établissement de ce régime équivoque, que de discussions, de tractations diplomatiques, de marchandages plus ou moins louches, de causes de guerre ! Nous chicane-t-on sur notre manière d'agir en Algérie ? Plût à Dieu qu'il en fut de même en Tunisie et au Maroc.

POLITIQUE INTÉRIEURE DE L'ÉTAT PROTÉGÉ. — Les indigènes, disent les partisans du protectorat, ont accepté le nouveau régime sans révolte. Oui, mais dans des pays paisibles, en Tunisie ou au Cambodge, pas au Maroc. Qu'on aille expliquer à un chleuh la supériorité du protectorat sur l'assimilation, il répondra avec la logique des races primitives que dans un système comme dans l'autre, on l'ennuie un peu trop dans sa montagne. L'aventure chérifienne promet d'être aussi longue que l'algérienne. La soumission se fait, aussi bien dans un protectorat que dans une colonie, avec un enthousiasme des plus limité. Mais dans le second cas, la contrée conquise s'assimile plus vite à la Métropole. Qu'on ne s'y trompe pas. Les pays qui aiment vraiment la France sont ceux qui se sont donnés corps et âme à leur nouvelle patrie. Le voyage de M. Millerand en Afrique du Nord en est un frappant exemple. Le Président de la République n'a été réellement acclamé qu'en Algérie, salué protocolairement dans les deux protectorats.

En Tunisie, en particulier, la conquête des esprits s'avère insuffisante. A un moment donné, on a même pu croire que notre échec était total. Le protectorat est placé, par définition, à mi-chemin de l'annexion et de l'indépendance. Il laisse subsister dans la population indigène des illusions irréalisables. Des troubles en résultent chaque fois que notre surveillance se relâche. Que dire d'un régime qui fait naître dans l'esprit de nos protégés des assimilations entre le droit public et le droit privé qui n'ont rien de juridique. Le protectorat n'est pas une tutelle qui doit prendre fin à une époque plus ou moins déterminée. Ce serait plutôt une association dirigée par le plus fort moyennant des concessions de forme au plus faible.

Quand on parle de colonisation française et de prospérité générale, bien des gens sont d'avis que les phrases ne valent jamais les faits. On chercherait en vain le Bugeaud tunisien. Quant à l'activité administrative, un touriste roulant en automobile sur les routes d'Algérie et de Tunisie, a vite fait d'en juger en examinant les pneus de sa machine. Une comparaison désagréable pour la Régence s'impose immédiatement à son esprit.

Le protectorat est un régime où l'on dort. On y est toujours en retard d'un demi-siècle, d'une idée géniale, d'une pensée généreuse. Le motif en est bien simple. Ce n'est pas, quoique l'on dise, avec des procédés archaïques, même améliorés, qu'on suscite des choses nouvelles. Là où un Gouvernement hésite, un industriel aurait déjà changé sa machine. Le point faible du protectorat est la souveraineté absolue, en fait, du souverain de l'Etat protégé, écran merveilleux pour couvrir toutes les fautes administratives. Tant qu'elle ne sera pas supprimée, les progrès seront toujours lents et semés d'embûches.

POLITIQUE INTÉRIEURE DE LA NATION PROTECTRICE. — Le protectorat a été plus facilement accepté que l'annexion par les partis anticoloniaux, mais dans les heures de crise, il sera, sans doute, plus vite sacrifié. N'étant pas représenté au Parlement, beaucoup de personnes craignent que ce ne soit une marchandise à vendre.

Dire qu'un protectorat est moins coûteux qu'une colonie, c'est tourner dans un cercle vicieux. Que la Tunisie ait coûté proportionnellement moins cher que l'Algérie, cela est évident, quoiqu'elle ait été cause d'un dépassement de crédit relaté par tous les manuels de législation financière. Mais le Maroc ? Qu'on lise un journal de gauche imprimé en France. Il est plus d'une fois question de la gabegie qui règne dans ce pays.

CHAPITRE IV

Opinion moyenne sur la valeur respective du Protectorat et de l'Administration directe

Il nous reste maintenant à formuler l'opinion intermédiaire qui commence à être celle de la majorité des gens. L'apologie et la critique du protectorat renferment une part de vérité, très relative d'ailleurs. La réalité veut qu'un régime politique et administratif, s'il se tient dans certaines limites, influe assez peu sur les destinées d'un pays. Trois éléments comptent surtout : la valeur personnelle des hommes qui dirigent, la discipline de ceux qui obéissent et enfin les ressources matérielles ou pécuniaires dont on dispose.

Existe-t-il une si grande différence entre le protectorat et la colonie ? On peut en douter quand on s'aperçoit que dans les deux systèmes, les fonctions techniques sont occupées par des agents français. Alors que reste-t-il pour distinguer ces deux modes de colonisation ?

L'administration générale. La différence n'est pas si grande qu'on le croit.

L'annexion ne supprime par le chef indigène; il subsiste. La population autochtone veut être dirigée par des hommes de sa race. L'administrateur européen a, lui-même, besoin de ces intermédiaires indispensables pour faire sentir son autorité d'une manière plus efficace. Mais tandis que dans la colonie, ces personnages sont réduits à un rôle subalterne, dans le protectorat, ils conservent leur position primitive. Qu'on compare la situation des caïds en Algérie, en Tunisie et au Maroc. Dans le premier de ces pays, ce sont de pauvres diables. Dans le second, le poste est honoré, envié et essentiellement lucratif. Enfin, dans le troisième, certains de ces fonctionnaires sont en mesure d'inviter le Président de la République à leur table.

Quant aux effets changeants du régime protecteur en Tunisie et au Maroc, ils sont faciles à expliquer. Deux protectorats ne peuvent être semblables. Les textes ont, en cette matière, moins d'importance que les hommes et les circonstances. Si le Maroc coûte plus cher que la Tunisie il a, par contre, de meilleures routes. Cela tient, sans doute, à la hardiesse et à la largeur de vues de ses dirigeants, en particulier du Maréchal Lyautey; mais si ces derniers ont cru devoir engager des dépenses considérables, c'est que, probablement, ils se sont aperçu que le pays en valait la peine. Le Maroc a des possibilités que la Tunisie ne peut concevoir. S'il est permis à ses dirigeants de voir grand, la modestie dans les rêves d'avenir est la meilleure des qualités que l'on puisse souhaiter à un Résident général de Tunisie.

Enfin, quand on se place au point de vue de la politique intérieure métropolitaine, on a l'impression que le peuple français et ses représentants ne regardent nullement la Tunisie et le Maroc comme des pays étrangers, mais plutôt comme des terres essentiellement françaises dont la perte entraînerait fatalement celle de l'Algérie. D'autre part, s'il est parfois exact que nous soyons gênés dans notre action politique et administrative par des nations étrangères, il ne faut pas non plus oublier les résultats obtenus sur ce point par nos diplomates des Affaires Etrangères.

TITRE I

COMPARAISON DES ATTRIBUTIONS DES CONTRÔLEURS CIVILS AVEC CELLES DES AUTRES FONCTIONNAIRES D'ADMINISTRATION DIRECTE

CHAPITRE I

Le contrôleur civil comparé au préfet

Il serait peut-être un peu prétentieux de comparer un contrôleur civil à un préfet, un sérieux décalage existant entre les deux fonctions, mais il s'agit, avant tout, d'administration locale.

Les différences d'attributions de ces deux agents proviennent de trois faits :

1° Le territoire administratif d'un contrôle civil est aussi grand que celui d'un département, mais infiniment moins peuplé. En droit public, l'étendue a, sans doute, une importance, l'espace étant, après tout, une donnée aussi administrative que métaphysique, mais elle est en tout cas secondaire; le nombre des administrés seul compte.

2° Les habitants d'un contrôle civil ont moins de besoins collectifs à satisfaire que ceux d'un département de la Métropole, fut-il très arriéré. Même si les désirs d'amélioration existaient, les ressources manqueraient pour les satisfaire. La Tunisie est en grande partie peuplée par des populations primitives, ayant peu de besoins, parfois soumises à un régime de sous-consommation. L'ardeur au travail y est nulle chez les indigènes, faible chez les européens. Le budget de toute la Régence est lui-même inférieur à celui de certains départements français. Que dire si on en attribuait un au contrôle civil ! Il serait quelque peu misérable en tant que budget départemental, cela s'entend. La Tunisie est un pays pauvre; on ne le dira jamais assez.

3° Le contrôleur civil est enfin un agent de contrôle, tandis que le préfet est un agent d'administration directe. C'est le point essentiel sur lequel nous insisterons.

De ces faits découlent les conséquences suivantes : Le contrôleur civil est, comme le préfet, un agent du pouvoir central. Tous deux doivent faire exécuter les lois, décrets et instructions gouvernemen-

tales. Le préfet sert d'intermédiaire entre les particuliers et l'administration centrale pour toutes les demandes qu'ils peuvent avoir à lui adresser. Cela est également exact, mais en partie seulement, du contrôleur civil. Ce fonctionnaire est surtout le point de contact entre les administrations locales indigènes, d'une part, l'administration centrale, les fonctionnaires et les particuliers de nationalité française, d'autre part. Il joue le même rôle vis-à-vis des chefs indigènes locaux : caïds et cadhis de circonscriptions différentes. Dans un pays de protectorat, un rouage supplémentaire existe au bas de l'échelle : le contrôle de l'administration locale.

Si le préfet est le délégué et représentant du pouvoir central, le contrôleur civil ne l'est pas. Aucune autorité propre ne lui appartient. Il n'a pas la direction ou le contrôle des services d'intérêt général. La direction, cela est impossible : ce n'est pas un fonctionnaire d'administration directe. Le contrôle, il l'aurait, peut-être, si son territoire administratif était assez peuplé. Le contrôleur civil peut-il, dans sa modeste circonscription, grande par l'étendue mais réduite par les espérances qu'elle suscite, présider le conseil de révision, diriger les services pénitentiaires, nommer les instituteurs, rendre obligatoire le rôle des contributions directes, statuer sur les demandes en remise ou en modération d'impôt ou prendre l'arrêté de cessibilité dans la procédure d'expropriation, pour ne parler que des principaux cas dans lesquels le préfet intervient ? Toutes ces attributions sont remplies en Tunisie par le Résident général ou un de ses délégués et surtout par les chefs de l'Administration centrale, les Directeurs généraux.

Le contrôleur civil exerce bien, par le visa ou l'annotation de la correspondance, un droit de contrôle sur les communes et établissements publics, mais aucun pouvoir de tutelle ne lui appartient. Celui-ci est dévolu au Premier Ministre sinon au Souverain lui-même : droit de suspendre un conseil municipal, un vice-président de municipalité ou un adjoint, règlement du budget, nomination des membres des commissions administratives, etc. Il faudrait, pour que le contrôleur civil puisse exercer cette autorité, qu'il ait le droit de prendre des arrêtés. Cela lui est impossible car il fait, avant tout, fonction d'agent de surveillance et non d'administrateur direct.

Que de prérogatives préfectorales manquent au contrôleur civil ! Communication directe avec les ministres, nomination et révocation à certains emplois. Comment pourrait-il élever le conflit, si jamais

on lui en donnait le pouvoir, en l'absence de juridiction administrative en Tunisie ⁽¹⁾ ?

Si le contrôleur civil constitue parfois un organe de police administrative, il n'en est pas, en principe, chargé directement. C'est le caïd qui, sous approbation du Premier Ministre, fait des règlements pour le maintien de la sûreté, de la salubrité et de la tranquillité publiques. Quelle différence de situation avec le préfet, dont le pouvoir réglementaire est si important et qui peut parfois se substituer au maire, ce que le contrôleur civil ne peut faire vis-à-vis du caïd ! D'autre part, jamais le contrôleur civil n'est officier de police judiciaire; l'article 10 du Code d'instruction criminelle concernant le préfet ne saurait lui être appliqué.

Le contrôleur civil n'a jamais, comme le préfet, représenté l'Etat, soit en justice, soit dans les conventions. Il y a là acte d'administration directe et plus particulièrement de gestion.

Enfin, le département est une personne morale pourvue d'un domaine, d'un budget et d'une assemblée : le Conseil général. Il vit d'une vie propre. Rien de pareil pour le contrôle civil. Cette unité artificielle, trop souvent mal taillée, n'est qu'un territoire administratif.

Pourtant, une circonscription nouvelle, la Région, pourrait, à la rigueur, être comparée au département. Qu'on n'aille pas pour cela les assimiler. Certes, elles ont toutes deux à leur tête un dirigeant et un conseil. Mais le contrôleur civil, chef de région, est loin d'avoir les pouvoirs d'un préfet. Remplissant une fonction sans augmenter de grade, il reste contrôleur civil comme ses collègues. Peut-être peut-on lui concéder une prééminence quand il préside le Conseil de Région. Il n'outrepasse, en tout cas, d'une manière effective les pouvoirs ordinaires des contrôleurs civils qu'en matière électorale.

La Région a bien un budget, si on prend ce terme dans un sens large (les dépenses ayant un caractère régional sont réparties par région), mais il s'agit là d'une sous-section d'un grand tout. Budget des régions et budget de l'Etat se superposent à lui. D'autre part, l'action du conseil de région, chargé d'établir le budget, subit des restrictions qui n'atteignent pas aussi vivement le conseil général. L'adoption des centimes additionnels ou taxes spéciales qu'il propose doit être précédée d'un vote du Grand Conseil, et le budget n'est définitif qu'après avis conforme du Conseil des Ministres et Chefs de Ser-

(1) En matière de contentieux français, le Résident général et le préfet maritime de Bizerte sont seuls en mesure d'élever le conflit même devant la Cour d'Appel d'Alger (SOULMAGNON : *Principes de contentieux administratif tunisien*, p. 31).

vice et approbation du Premier Ministre. Pratiquement, il se monte à quatre ou cinq millions. En fait de décentralisation, cela ne paraît pas bien important.

Si la région a un budget, par contre elle n'a pas de domaine. Le contrôleur civil, chef de région, n'a donc à passer aucun contrat au nom de celle-ci, ni à accepter les dons et legs qui lui sont adressés, ni à la représenter en justice, toutes attributions appartenant au préfet.

Sur un point seulement, les fonctions du préfet ressemblent à celles du contrôleur civil. Tous deux reçoivent les demandes de naturalisation et font procéder à une enquête sur la personne du requérant.

CHAPITRE II

Le contrôleur civil tunisien comparé au sous-préfet

L'ancien sous-préfet présentait une plus grande ressemblance avec le contrôleur civil, non seulement par la modestie de ses fonctions mais par son rôle essentiel d'agent de transmission et de renseignements et par ses pouvoirs d'administration directes, certes, mais qu'il n'exerçait que par délégation : légalisations, délivrance de passeports et de permis de chasse.

Mais le décret du 5 novembre 1926 est venu bouleverser cette situation. Il transmet au sous-préfet une partie des pouvoirs propres d'administration directe de son supérieur, le préfet, surtout en matière communale. Aujourd'hui, le sous-préfet tient son autorité non d'une délégation mais des lois et règlements et peut, sur certaines matières, ne rendre aucun compte de ses actes au préfet, sauf droit d'annulation et de réformation de ce dernier. Cette demi-indépendance l'éloigne du contrôleur civil qui est soumis à son chef, le Résident général, jusque dans les moindres détails de sa fonction. Au sous-préfet, agent de transmission et de contrôle, qui ressemblait beaucoup au contrôleur civil, question indigène mise à part, a succédé le sous-préfet administrateur direct, qui constitue un véritable dissemblable du fonctionnaire dont nous étudions les attributions.

Si nous entrons dans les détails de la fonction, nous pouvons, néanmoins, relever certains points de ressemblance entre les attributions du sous-préfet et du contrôleur civil :

1° Tous deux n'ont pas, comme le préfet, un double rôle à remplir. L'arrondissement et le contrôle civil n'ayant pas la personnalité ci-

vile ne possèdent pas des intérêts distincts de ceux du département ou de la Régence de Tunis. Sous-préfets et contrôleurs civils sont donc uniquement des agents de l'Etat.

2° Le sous-préfet délivre des passeports et des permis de chasse; le contrôleur civil aussi, mais avec certaines restrictions. Il n'établit de passeports qu'à titre consulaire et n'a pas de compétence directe, à ce sujet, à l'égard des tunisiens. Quant aux permis de chasse, il n'en délivre qu'aux indigènes. D'autre part, sur ce dernier point, il agit par délégation tandis que le sous-préfet a un pouvoir propre.

3° Le sous-préfet préside la commission sanitaire de circonscription, le contrôleur civil, la commission d'hygiène locale. Ces deux organes semblent avoir une valeur identique.

4° Enfin, sous-préfet et contrôleur civil ne peuvent se substituer au maire ou au caïd.

Mais par contre, que de différences n'existent-elles pas entre ces deux agents de l'administration :

1° Le sous-préfet a une foule d'attributions que le contrôleur civil ne possède pas. Il autorise les établissements incommodés et insalubres de 3^e classe, préside la commission cantonale qui arrête définitivement la liste des individus admis aux secours médicaux gratuits, ordonne la destruction des tabacs plantés en contravention, délivre des alignements pour construire le long des routes nationales et départementales et des chemins vicinaux de grande communication quand il existe un plan approuvé par l'autorité supérieure, autorise la mise en circulation des voitures publiques, permet les loteries de bienfaisance jusqu'à une certaine somme, homologue les tarifs des droits de pesage, jaugeage et mesurage quand ils sont établis d'après les conditions fixées par arrêté préfectoral, procède à la passation de baux des biens domaniaux et, avec la délégation du préfet, à la passation des autres actes intéressant la gestion du domaine de l'Etat, etc. Sur un point particulier, le sous-préfet a des attributions que le contrôleur civil ne peut avoir, les impôts de répartition n'existant pas en Tunisie.

En matière communale, il peut prescrire la convocation extraordinaire des conseillers municipaux et abrégé, en cas d'urgence, le délai de convocation. Il vise et rend exécutoires les états dressés par les maires pour le recouvrement des créances municipales, enfin et surtout règle le budget des communes de son arrondissement lorsque le revenu de ces communes n'atteint pas dix millions.

2° Sur d'autres points, le contrôleur civil a des attributions que le

sous-préfet ne saurait avoir, car elles sont soit de la compétence du maire : tableaux de recensement des conscrits, légalisations de signatures, etc., soit d'autres fonctionnaires ou officiers publics : opérations consulaires et notariales.

CHAPITRE III

Différences entre préfet et sous-préfet, d'une part et contrôleur civil, d'autre part

Nous relevons trois points communs de dissemblance entre préfet et sous-préfet, d'une part, et contrôleur civil, d'autre part.

1° Le préfet et le sous-préfet sont des agents d'administration directe; le contrôleur civil, un agent de surveillance. Nous n'insisterons pas sur ce point que nous avons suffisamment développé. Signalons néanmoins que s'il est vrai que le préfet est un administrateur direct, l'affirmation est moins nette pour le sous-préfet. Quant au contrôleur civil, il n'est pas exclusivement un agent de contrôle. Son rôle, comme nous le verrons plus tard, tend même à diminuer d'importance à ce sujet. Il fait également fonction d'administrateur direct, très souvent par délégation mais parfois, question de hiérarchie résidentielle mise à part, en vertu d'un pouvoir propre qu'il tient de décrets et d'arrêtés.

2° Le préfet et le sous-préfet sont des agents politiques. Les élections métropolitaines mettent en jeu le sort des hommes d'Etat. Elles peuvent même être catastrophiques pour la Nation. Un gouvernement soucieux du bien public se doit de les surveiller de très près et, au besoin, de les diriger. Le préfet et sous-préfet sont, avant tout, des fonctionnaires électoraux et subissent, par cela même, le bon plaisir gouvernemental. Leur condition se ressent fortement de leur situation à ce point de vue.

Il n'en est pas de même du contrôleur civil, fonctionnaire jouissant d'un statut, qu'on ne peut révoquer que dans certaines conditions. Il a bien, il est vrai, combattu le destour, mais non en tant que groupement politique, plutôt comme parti de désagrégation d'un système de gouvernement fondé sur des traités internationaux.

3° Le préfet et sous-préfet sont des agents ayant de multiples fonctions qui n'existent pas dans la Régence ou sont remplies par les administrations centrales siégeant à Tunis ou encore, mais bien rarement, par leurs agents locaux de l'intérieur,

La vague décentralisatrice qui a submergé le vieux jacobinisme français, n'a eu qu'un faible écho en Tunisie. La Régence est décentralisée par elle-même. Elle représente, dans l'empire français, une unité autonome bien plus forte qu'un département dans le cadre national. Mais la sous-décentralisation y est plutôt lettre morte. La création des régions et la possibilité pour les caïdats d'avoir des dépenses propres ne sont que de timides tentatives menant, pour l'instant, une vie précaire. Les méthodes décentralisatrices sont dues, dans la Régence, à l'action personnelle du Résident général, non à un mouvement populaire, encore moins au désir d'activité des fonctionnaires tunisiens, et si le délégué de la République française en Tunisie a cru devoir prendre de pareilles mesures, le motif en semble plutôt politique qu'économique : combattre l'influence prépondérante des Directeurs généraux.

CHAPITRE IV

Le contrôleur civil tunisien comparé au sous-préfet algérien

Les attributions des préfets algériens sont, en grande partie, les mêmes que celles de leurs collègues de France. Les sous-préfets de la colonie voisine nous intéressent davantage. Ce sont des agents de surveillance, déchargés d'une grande partie de leur ancienne besogne bureaucratique, effectuant de nombreuses tournées. Ils ressemblent un peu, à ce point de vue, aux contrôleurs civils.

Mais ils n'exercent leur mission ni sur les mêmes autorités, ni de la même manière. Ils surveillent les communes de leur territoire, qu'elles soient mixtes ou de plein exercice; la tâche des contrôleurs civils consiste plutôt à veiller à la bonne marche de l'administration des caïds et cadhis. La méthode de ces deux agents est également différente. Les sous-préfets inspectent. Ce sont des *Missi dominici* qui s'occupent de toutes les matières administratives, même de comptabilité. Ils doivent rechercher les progrès à réaliser et signaler les pratiques vicieuses qui troublent la bonne administration. Les contrôleurs civils, au contraire, contrôlent leurs subordonnés et pour cela visent ou annotent leur correspondance. Certes, ils se tiennent constamment au courant de ce qui se passe dans leur circonscription et en informent l'autorité supérieure. Mais leur rôle consiste plutôt à suggérer qu'à blâmer. Ainsi le veut le Protectorat.

CHAPITRE V

Le contrôleur civil tunisien comparé au maire de France et d'Algérie et à l'administrateur algérien

N'y aurait-il pas, au-dessous des sous-préfets, un agent auquel on pourrait comparer le contrôleur civil ? En France, nous trouvons le maire. En Algérie, outre le maire de la commune de plein exercice dont la circonscription est parfois aussi grande qu'un canton, l'administrateur de la commune mixte dirigeant un vaste territoire cent fois plus étendu qu'une commune moyenne de la Métropole.

L'étude que nous entreprenons étant fort longue, il y aurait lieu de la diviser en plusieurs paragraphes :

a) Tentative d'établissement du régime municipal français en Afrique du Nord.

b) Evolution respective de l'administration locale en Algérie et en Tunisie.

c) Caractères essentiels des communes mixtes en Algérie et des contrôles civils en Tunisie.

d) Etude comparée des fonctions respectives des maires, administrateurs et contrôleurs civils :

1° En matière civile.

2° En matière judiciaire.

3° En matière administrative : Le maire, l'administrateur et le contrôleur civil, agents du pouvoir central.

4° En matière administrative : Le maire et l'administrateur, représentants de la personnalité de la commune et magistrats municipaux. Absence d'attributions du contrôleur civil sur ces deux points.

5° En matière administrative : L'administrateur et le contrôleur civil dans les questions spéciales à l'Afrique du Nord.

6° En matière administrative : L'inspection des maires, administrateurs et contrôleurs civils.

7° Le contrôleur civil est-il le maire de son contrôle civil ?

TENTATIVES D'ÉTABLISSEMENT DU RÉGIME MUNICIPAL FRANÇAIS EN AFRIQUE DU NORD. — Pourquoi n'a-t-on pas divisé l'Algérie, la Tunisie et le Maroc, en communes de faible étendue comme la Mère-Patrie ?

Le régime municipal n'a rien de naturel en Afrique du Nord. La

civitas romaine ne peut être assimilée à une commune, c'est un véritable département. Les invasions berbères et arabes ont, d'ailleurs, détruit toute trace d'organisation romaine. La vie nomade a repris le dessus et la domination turque n'a fait qu'accentuer le mouvement de décadence d'une civilisation qui fut autrefois des plus brillante.

Aussi, à l'époque de la conquête française, l'unité administrative en Afrique du Nord était la tribu ou la fraction de tribu à territoire essentiellement mouvant. Aucune commune n'existait dans le pays et les premières institutions de ce genre ont été d'abord créées dans les capitales même des pays conquis. L'histoire de l'organisation communale de la ville d'Alger tient du vaudeville. Quant à Tunis, cette agglomération possédait bien une sorte de conseil municipal rudimentaire depuis 1858, date récente comme l'on voit et qui reflète l'influence du Second Empire, mais il fonctionnait tellement mal que sa réorganisation, qui date de 1883, fut une des mesures d'urgence prises par le Gouvernement du Protectorat.

L'Algérie mit longtemps à créer de véritables communes, identiques à celles de France, avec budget et domaine propres. La Tunisie a évolué lentement mais sûrement. Le Maroc a suivi le même mouvement. Les communes y sont relativement moins nombreuses que dans la Régence, par contre l'urbanisme y est mieux conçu. Mais, seule une petite portion du territoire nord-africain est constituée par ces circonscriptions administratives qui fonctionnent, d'ailleurs, d'une manière bien différente, selon qu'elles se trouvent dans l'un ou l'autre de ces trois pays.

Pourtant, ne semblait-il pas naturel au nouveau conquérant de transposer en pays conquis l'organisation administrative française ? Notre régime municipal date du Moyen-Age où il eut une histoire des plus glorieuse qui se confond avec celle de la civilisation. Il a pénétré profondément notre organisation administrative et même politique. D'où provient l'échec des tentatives faites pour l'introduire en Afrique du Nord ? On peut en donner trois raisons :

a) L'existence de populations diverses, de mentalité différente et vivant côte à côte tout en s'ignorant.

b) Le manque d'hommes capables et honnêtes pouvant faire de bons conseillers municipaux.

c) Surtout la réaction du sol africain, lui-même, contre une institution qui ne lui convient pas.

On ne crée pas une commune quand on veut; il faut d'abord pou-

voir la créer. La division d'un pays en circonscriptions administratives de cette espèce exige une population abondante, bien répartie, riche et instruite, toutes conditions qui manquent en Afrique du Nord. Ce malheureux pays a le triste privilège d'être soumis à deux influences contraires : l'influence européenne et l'influence saharienne, la première apportant la civilisation, la seconde la barbarie. Il se divise, suivant les régions, en deux zones pas toujours bien distinctes. L'une peut recevoir une organisation européenne; l'autre est arriérée et le restera encore longtemps. C'est précisément cette équivoque qui rend prématurées beaucoup de réformes.

La plus grande partie du territoire africain n'étant pas soumise au régime communal, est divisée en vastes circonscriptions administrées par des fonctionnaires appointés, dépendant étroitement du Gouvernement. Ces territoires administratifs ont d'abord porté des noms différents. Ils ont tendance, aujourd'hui, à prendre celui des communes, évidemment impropre mais qui prouve combien le régime municipal qui nous régit dans la Métropole tient aux fibres du peuple français.

EVOLUTION RESPECTIVE DE L'ADMINISTRATION LOCALE EN ALGÉRIE ET EN TUNISIE. — Il est curieux de signaler l'évolution respective de l'administration locale en Algérie et en Tunisie. Dans le premier de ces deux pays, nous n'employons pas la méthode de l'affirmation précise, impossible à adopter en vieille législation algérienne, on sépare, après une période de gâchis, l'administration des européens de celle des indigènes.

La première est confiée au commissaire civil, fonctionnaire placé à la tête d'un vaste circonscription qui ne devenait pas, pour cela, une personne morale, organe transitoire d'administration directe chargé des fonctions de maire, juge de paix et officier de police judiciaire, assisté d'un secrétaire réunissant les attributions de greffier et de notaire. La seconde appartient aux chefs des bureaux arabes, agents d'information chargés d'étudier les mœurs et les inimitiés des indigènes, surveillant leurs chefs, leurs confréries, leurs corporations, administrateurs directs également puisque c'est à eux qu'appartenait la police administrative, officiers de police judiciaire même à l'égard des européens, constatant la matière imposable et donnant des ordres de versement, tenant des registres d'écrou et d'amendes. Pour l'accomplissement de cette besogne administrative, une force armée était mise à leur disposition grâce à laquelle ces

fonctionnaires se transformaient en petits tyrans et commettaient des abus d'autorité.

Plus tard, après des tâtonnements, l'administration des européens et des indigènes est réunie dans les mêmes mains, celles du maire et surtout de l'administrateur de la commune mixte, mais on enlève en principe à ce dernier le droit de rendre la justice; pourtant, ô souvenir des bureaux arabes, on lui permet d'infliger des peines spéciales aux indigènes. On lui conserve, en même temps, les fonctions d'officier de police judiciaire. Quant à l'administration, elle se complique. La commune mixte devient une personne morale; l'administrateur est un maire. Les bureaux arabes subsistent mais seulement dans les territoires militaires et leurs chefs deviennent également les maires de vastes circonscriptions : les communes mixtes des territoires du Sud et les communes indigènes.

En Tunisie, dès le début, l'administration des indigènes est laissée au caïd, sous la surveillance du contrôleur civil. Ce dernier se trouve, en même temps, chargé des affaires intéressant exclusivement les européens. Ses fonctions consulaires lui facilitent grandement cette tâche à l'égard des français. On lui confie, mais provisoirement, le droit de rendre la justice et quand on lui enlève cette prérogative, il perd, en même temps, le titre d'officier de police judiciaire. Il garde, au contraire, avec certaine atténuations, ses fonctions consulaires. Sur un seul point, il en augmente l'ampleur; il acquiert une compétence territoriale en matière de notariat.

CARACTÈRES ESSENTIELS DES COMMUNES MIXTES EN ALGÉRIE ET DES CONTRÔLES CIVILS EN TUNISIE. — La commune mixte est, comme le contrôle civil, une vaste circonscription dont l'étendue varie entre 5.000 et 10.000 kilomètres carrés et dont la population dépasse parfois 100.000 habitants. Ce sont tous deux des créations arbitraires du Gouvernement et ce dernier peut se permettre de les modifier sans atteindre les intérêts vitaux des populations intéressées. Ce qui fait l'unité de ces territoires administratifs, c'est la personnalité du fonctionnaire que l'on met à leur tête.

Mais l'administrateur est, avant tout, le maire de la commune mixte; c'est un fonctionnaire d'administration directe rejetant dans l'ombre les chefs indigènes qu'il a bien fallu conserver, mais qui ne remplissent qu'un rôle d'adjoints. Le contrôleur civil est, au contraire, un agent de surveillance, il contrôle les caïds qui eux sont les véritables fonctionnaires d'administration directe. Néanmoins, il a une tendance remarquable, que nous avons déjà signalée, à devenir

un administrateur agissant par lui-même, et sur bien des points il possède des attributions équivalentes à celles des maires de France et des administrateurs de communes mixtes. Une étude comparée des fonctions respectives des maires, administrateurs de communes mixtes et contrôleurs civils, éclairera plus particulièrement ce point.

ETUDE COMPARÉE DES FONCTIONS RESPECTIVES DES MAIRES, ADMINISTRATEURS ET CONTRÔLEURS CIVILS ⁽¹⁾ : 1° EN MATIÈRE CIVILE. — Dans l'ordre civil, les maires et administrateurs sont, comme les contrôleurs civils, officiers d'état civil. Mais de grandes différences les séparent sur cette matière administrative. La question de l'état civil indigène ne se pose pas en France; elle est plus que jamais d'actualité en Algérie et en Tunisie. La compétence du maire de France est nettement territoriale. Il a seul le droit, lui et ses adjoints, d'être officier d'état civil dans sa commune. La situation des administrateurs et des contrôleurs civils, au contraire, n'est pas la même, que l'on se place au point de vue européen ou indigène.

Au point de vue européen, le contrôleur civil n'est officier d'état civil qu'en dehors des périmètres communaux et sa compétence est restreinte par l'existence d'autres officiers de l'état civil désignés par le Gouvernement, en particulier par les chefs de poste de police. Il est juste d'ajouter que le contrôleur civil tient, en outre, un état civil consulaire français et s'il ne possède, en cette matière, qu'une compétence *ratione personæ*, du moins s'étend-elle à toute l'étendue de son territoire, municipalités comprises. La compétence de l'administrateur est bien, comme celle du maire, territoriale, mais avec une petite restriction. Dans les centres européens, les registres de l'état civil sont tenus par l'adjoint spécial élu qui n'a pas une compétence exclusive, mais concurrente de celle de l'administrateur.

Au point de vue indigène, on peut soutenir, en Tunisie, le principe d'une compétence territoriale du contrôleur civil en matière d'état civil mais, en fait, les tunisiens vont tous déclarer leurs naissances et décès au cheikh et notaire de leur cheikhat. Il existe, dans ce pays, un état civil indigène contrôlé par le caïd et le Directeur général de l'Intérieur et dans le fonctionnement duquel le contrôleur civil n'a guère à intervenir. En Algérie, l'administrateur est officier de l'état

(1) Nous nous sommes basés pour établir une telle comparaison sur les ouvrages suivants : *Dictionnaire de droit municipal*, de M. FÉLIX; *Traité de législation algérienne*, de MM. LARCHER et RECTENWALD; *la Commune mixte d'Algérie*, de M. CHAMP, et surtout sur les indications qu'a bien voulu nous fournir M. BATTISTINI, administrateur de la commune de Tébessa, auquel nous exprimons toute notre reconnaissance.

civil aussi bien pour les indigènes que pour les européens. Il ne délègue nullement ses attributions aux caïds mais ceux-ci ont, tout de même, qualité pour recevoir les déclarations d'état civil sur un registre à souche dont ils transmettent les volants à l'administrateur.

Ajoutons que l'état civil des indigènes est plus perfectionné en Algérie qu'en Tunisie. Les mariages et répudiations donnent lieu à une déclaration à l'officier de l'état civil qui doit être faite dans les trois jours, alors que dans la Régence aucune obligation n'est imposée aux tunisiens à ce sujet. En outre, les algériens possèdent, depuis 1894, un nom patronymique. L'administrateur n'a plus, comme le contrôleur civil, à instruire des demandes tendant à l'établissement d'un nom de famille.

Enfin, si la procédure suivie par l'administrateur pour la tenue des registres est la même que celle adoptée en France (une récente loi, celle du 2 avril 1930, a apporté quelques modifications), le contrôleur civil, tenant deux états civils, est obligé d'appliquer des règles en principe différentes, quoiqu'ayant de nombreux points de contact, en tout cas émanant de législateurs qui ne sont pas les mêmes : code civil et décret présidentiel, d'une part, et décret beylical, d'autre part.

2° EN MATIÈRE JUDICIAIRE. — L'administrateur et le maire sont officiers de police judiciaire auxiliaire du Procureur de la République. Leur mission consiste à renseigner ce dernier sur les crimes et délits qui leur sont signalés et à lui transmettre les plaintes et dénonciations qui leur parviennent. Ils peuvent procéder à une instruction préliminaire en cas de flagrant délit et recevoir des délégations du juge d'instruction. Enfin, ils font fonction de ministère public auprès du tribunal de simple police, soit quand il n'y a pas de commissaire de police, soit quand ce dernier est absent. Ces attributions n'appartiennent pas au contrôleur civil.

L'administrateur a exercé des pouvoirs disciplinaires inconnus du maire métropolitain et du contrôleur civil. D'abord accordés au juge de paix par les décrets de 1874, ils furent étendus aux administrateurs par la loi du 28 juin 1881, mais d'une manière temporaire, puis renouvelés plusieurs fois pour des laps de temps plus ou moins longs. Ils concernaient des infractions spéciales à l'indigène, délits ne se trouvant pas dans notre code pénal, fixés d'abord par arrêté préfectoral variant d'un département à l'autre, puis par même arrêté après entente des trois préfets, enfin par la loi.

Cette matière administrative fut ensuite régie par la loi du 15 juil-

let 1914, qui classa les infractions à l'indigénat dans deux tableaux. Celles contenues dans le tableau N° 1 étaient uniquement de la compétence du juge de paix. Le droit de réprimer les infractions énumérées au tableau N° 2 appartenait aux administrateurs, mais pendant cinq ans seulement, après quoi, elles devaient faire partie de la compétence exclusive du juge de paix. Ce régime de transition a été renouvelé plusieurs fois. Prorogés finalement pour cinq ans par la loi du 30 décembre 1922, les pouvoirs des administrateurs n'ont pas été renouvelés depuis et sont donc venus à expiration le 31 décembre 1927.

Les administrateurs conservent seulement le droit de proposer la mise en surveillance spéciale réglementée par l'article 3 de la loi du 15 juillet 1914, dont les dispositions ont été rendues permanentes par la loi du 4 août 1920. Il est curieux de noter que cette loi se trouve applicable aux électeurs indigènes qui, depuis 1919, échappaient au code spécial auquel étaient soumis leurs frères inférieurs.

Il n'a jamais été sérieusement question d'établir en Tunisie le régime de l'indigénat, même en faveur des juges de paix. D'où cela provient-il ? Certes, on pourrait arguer de la méchanceté de la population algérienne, alors que nos braves tunisiens constituent un peuple paisible. Mais alors, pourquoi ce régime n'existe-t-il pas au Maroc, dont les habitants passent pour les plus turbulents de l'Afrique du Nord ? On objecte également le nombre considérable des agriculteurs français établis en Algérie. En effet, ce sont précisément les colons installés en Tunisie qui auraient tendance à demander l'application d'un pareil système dans le pays qu'ils habitent, plutôt comme mesure de pression économique que comme moyen de protection contre l'animosité des indigènes.

La réponse, pourtant, est autre. Le conquérant français en Algérie a cru devoir abattre les chefs indigènes : c'était pour lui une conséquence de la conquête. Il s'est trouvé en présence d'une population ignorante et fanatique qu'il a été obligé d'administrer durement. En Tunisie et au Maroc, au contraire, averti par l'expérience, le même conquérant a suivi une autre politique. Il a conservé leur autorité aux chefs indigènes, tout en empêchant les abus trop criants et a pu, ainsi, se dispenser de faire jouer le rôle de tyranneaux aux fonctionnaires français chargés du contrôle. Non que le régime soit plus libéral dans ces deux pays; il l'est peut-être moins, mais les abus de pouvoir, équivalents aux mesures disciplinaires de l'administrateur algérien, que les indigènes supportent, sont commis par des hommes

de leur race et paraissent, par cela même, plus admissibles aux yeux de la masse.

3° EN MATIÈRE ADMINISTRATIVE : LE MAIRE, L'ADMINISTRATEUR ET LE CONTRÔLEUR CIVIL, AGENTS DU POUVOIR CENTRAL. — En qualité d'agents du pouvoir central, le maire et l'administrateur sont chargés :

1° De la publication et de l'exécution des lois et règlements. Ils ont, pour mission, tantôt de rappeler simplement aux habitants de leur commune la loi que nul être humain n'est censé ignorer; tantôt de leur faire connaître les actes qui n'acquièrent force exécutoire que par la connaissance qui en est légalement donnée à ceux qui ont le devoir de s'y conformer, par exemple, les arrêtés préfectoraux; ensuite d'exécuter, sans pouvoir les discuter, les ordres du Gouvernement, qu'ils apparaissent sous la forme de lois, décrets ou arrêtés.

Le contrôleur civil n'est pas, en principe, chargé de la publication et de l'exécution des lois et règlements. Agent de contrôle, il doit plutôt veiller à l'accomplissement de ces fonctions de la part du caïd. Néanmoins, comme il est pourvu d'un grand nombre d'attributions d'administration directe, il se trouve dans l'obligation de publier et d'exécuter bien des textes législatifs ou réglementaires.

2° De l'exécution de mesures de sûreté générale : mobilisation, état de siège, commerce des armes, contrebande, etc. Sur ce point, le contrôleur civil se trouve dans la même situation que le maire et l'administrateur, la nécessité du salut public primant toute autre considération.

3° Des fonctions spéciales qui leur sont attribuées par les lois. Elles sont nombreuses. Nous allons passer en revue les principales :

a) *Opérations électorales.* — Maire, administrateur et aussi contrôleur civil ont une lourde besogne à accomplir en matière d'élections. Ils dressent les listes électorales et président les bureaux de vote. Pourtant, dans l'exercice de cette fonction, de nombreuses différences les séparent :

1° Les élections à la Chambre des Députés, au Sénat, au Conseil général, au Conseil municipal ou à la Commission municipale intéressent le maire et l'administrateur, non le contrôleur civil. Le maire métropolitain s'occupe des élections au Conseil d'arrondissement, organisme n'existant ni en Algérie, ni en Tunisie. Par contre, l'administrateur et le contrôleur civil interviennent dans les opérations électorales intéressant l'assemblée locale chargée de voter le budget : Délégations financières ou Grand Conseil. Le contrôleur civil a,

en outre, des attributions d'ordre électoral concernant des assemblées n'ayant leur équivalent ni en France, ni en Algérie : Conseils de Région et de Caïdat.

2° Leur manière d'intervenir dans le fonctionnement de l'opération électorale n'est pas la même. Tout d'abord, le maire et l'administrateur, agents d'administration directe à compétence nettement territoriale, dressent seuls, question de commission mise à part, les listes intéressant les diverses élections devant se produire sur leur territoire. Le contrôleur civil, au contraire, n'est pas en Tunisie le seul fonctionnaire électoral. Il n'a d'attribution directe sur ce point qu'en ce qui concerne les français. Le caïd, surveillé par le contrôleur civil, dresse les listes électorales intéressant les indigènes. Il en est de même en matière de présidence de bureau de vote.

3° Enfin, une différence essentielle sépare, en fait d'élections, Délégations financières et Grand Conseil. Les listes d'électeurs aux Délégations financières d'Algérie sont forcément spéciales (elles sont au nombre de trois) et ne se confondent pas avec la liste unique, les conditions d'inscription n'étant pas les mêmes. Mais la confection et la révision sont identiques. Au contraire, en Tunisie, il n'y a qu'une seule liste électorale pour les élections au Grand Conseil. Cela n'empêche pas, d'ailleurs, cette assemblée de rester, en grande partie, représentative d'intérêts économiques. Le contrôleur civil préside bien la commission d'établissement des listes, mais c'est le juge de paix qui préside la commission de révision. Celle-ci comprend, d'ailleurs, un agent des contrôles.

b) *Impôts directs*. — Le maire et l'administrateur publient les rôles des contributions directes rendus exécutoires par arrêté du préfet ou sur délégation du préfet par décision du Directeur départemental des Contributions directes. Ils tiennent un registre des déclarations portant les réclamations des contribuables dans le mois qui suit la publication du rôle au cas de recours contentieux. Cette simplification de procédure est autorisée par la loi du 21 juillet 1887. Le contrôleur civil n'a aucune attribution de cette nature en matière d'impôts directs qui, en Tunisie, sont tous d'origine locale, soit coranique, soit beylicale et auxquels la législation française ne saurait s'appliquer. Peut-être pourrait-on lui concéder un certain droit de surveillance sur les opérations effectuées en cette matière par les commissions d'achour ou de taxe sur le bétail.

c) *Instruction publique*. — Le maire et l'administrateur président

la commission scolaire; le contrôleur civil, aussi. Mais alors qu'en France ou en Algérie, cet organisme, créé par la loi de 1882, constitue une réalité tangible, en Tunisie, beaucoup de contrôleurs civils ignorent, sans doute, qu'ils ont une pareille attribution. Quant aux mesures prescrites en vue de l'obligation scolaire, elles existent sûrement en France, d'une manière atténuée en Algérie (sont seuls astreints à la fréquentation scolaire les enfants habitant à une certaine distance de l'école), nullement en Tunisie. Jamais un contrôleur civil n'a dressé la liste des enfants d'âge scolaire, ni avisé les parents de la rentrée des classes.

D'où provient cette carence d'un fonctionnaire qui ne paraît pas s'intéresser beaucoup à un service d'utilité publique aussi évidente ? L'instruction populaire n'est pas obligatoire en Tunisie, pas même pour les français, pas même à Tunis. Légalement, le contrôleur civil n'est tenu à rien. Ses attributions, en tant que président de la commission scolaire, consisteraient, d'après les instructions reçues, à s'occuper plutôt des locaux, du nombre des classes et insister amicalement, cela s'entend, auprès des indigènes pour qu'ils envoient leurs enfants à l'école.

La Direction générale de l'Instruction publique, de son côté, n'aime guère se plier aux directives gouvernementales. Imbue de laïcité, elle a réussi à se ménager, dans un pays à croyances multiples, une véritable indépendance dont une des conséquences les plus remarquables consiste dans un repliement sur elle-même.

d) *Assistance*. — Une véritable assistance communale existe en fait dans la Métropole et en Algérie, sans pour cela être obligatoire en droit. Hospices, hôpitaux, bureaux de bienfaisance sont administrés par des commissions administratives dont le maire et l'administrateur se trouvent à la fois membres et présidents de droit. En Tunisie, l'assistance publique, comme nous l'avons vu, est nettement dominée par l'assistance privée. Le contrôleur civil n'en est d'ailleurs que plus chargé de besogne. D'autre part, il n'est pas président de droit de la commission administrative des établissements de bienfaisance quoiqu'en fait, il exerce presque toujours cette attribution. Enfin, le maire et l'administrateur interviennent dans le fonctionnement des caisses de crédit municipal, anciens monts de piété, non les contrôleurs civils. Signalons, en outre, que certaines formes d'assistance sont inconnues dans la Régence, tout au moins à l'intérieur du pays : assistance aux familles nombreuses, aux femmes en couches.

e) *Hygiène et salubrité.* — La loi Roussel n'intéresse pas la Tunisie, et c'est vraiment dommage, alors qu'elle est d'application courante en Algérie. Le contrôleur civil, pas plus que le caïd, d'ailleurs, ne tiennent de registres sur lequel sont inscrites les déclarations des parents voulant mettre leurs enfants en nourrice.

Par contre, les déclarations d'existence de maladies contagieuses sont obligatoires comme en France. Elles doivent être faites au caïdat, chez le médecin de colonisation ou au contrôle civil. L'une de ces autorités avertit toujours les deux autres. Les mesures d'hygiène urgentes peuvent être prises par arrêté du caïd, sous réserve de l'approbation du Premier Ministre. Sur ce point, c'est le caïd qui joue le rôle de maire, surveillé, bien entendu, par le contrôleur civil. Souvent, ce dernier prend, lui-même, des mesures sans se faire couvrir par un acte réglementaire.

f) *Recrutement.* — Les fonctions d'administration directe du maire et de l'administrateur aboutissent aux mêmes conséquences que les fonctions de surveillance mitigées d'administration directe du contrôleur civil. Maire, administrateur et contrôleur civil s'occupent du recrutement français et algérien. Ils établissent chaque année les tableaux de recensement. Quant au recrutement tunisien, le contrôleur civil ne fait que le surveiller de loin. D'autre part, les indigènes de la Régence ne doivent le service militaire qu'en vertu d'un décret beylical, inapplicable en France et en Algérie.

g) *Expropriation pour cause d'utilité publique.* — Les maires et administrateurs font afficher, au chef-lieu de la commune, les avis préalables à la déclaration d'utilité publique et à l'expropriation, ainsi que les extraits des décisions déclarant l'utilité publique et prononçant l'expropriation. Ils reçoivent, pendant un certain délai, les observations que les intéressés sont admis à consigner sur un registre spécial. Deux différences existent entre les législations métropolitaine et algérienne. Le plan parcellaire des immeubles et la liste des propriétés atteintes ne sont pas dressés en Algérie, le cadastre n'existant pas. D'autre part, c'est le Gouverneur général qui déclare l'utilité publique.

En Tunisie, cette déclaration n'est pas nécessaire, sauf s'il s'agit d'expropriation conditionnelle. Le contrôleur civil reçoit ampliation du décret mentionnant l'administration expropriante et les propriétaires d'immeubles expropriés, ainsi qu'un plan parcellaire de la situation de ces biens, dresse un certificat d'affichage, ouvre un état

des déclarations et, à l'expiration des délais convenus, expédie ces documents à l'administration expropriante. L'expropriation pour cause d'utilité publique, simplifiée en Algérie, l'a été davantage en Tunisie.

h) *Jury*. — Depuis la loi du 30 décembre 1902, la formation de la liste annuelle du jury suit, en Algérie, sauf quelques détails, les règles de la loi métropolitaine du 21 novembre 1872. Maires et administrateurs font donc partie de la commission cantonale qui dresse une liste préparatoire de jurés, double de celle que doit fournir le canton. Le préfet (ou le sous-préfet à Bône) reçoit la liste de session du Parquet du chef-lieu d'assises et convoque les jurés par l'intermédiaire de ses subordonnés.

En Tunisie, le décret présidentiel du 29 novembre 1893 crée des assesseurs aux tribunaux français statuant en matière criminelle. Deux contrôleurs civils interviennent seulement en cette matière : celui de Tunis, qui fait partie de la commission chargée d'établir la liste des assesseurs français et celui de Sousse qui, représentant du Résident général, le remplace comme président de toutes les commissions qu'il est chargé de convoquer.

i) *Légalisation de signatures*. — Aux termes de l'article 61 du décret du 5 novembre 1926, le maire est tenu de légaliser toute signature apposée en sa présence, par l'un de ses administrés, connu de lui ou accompagné de deux témoins connus. L'administrateur a-t-il les mêmes pouvoirs ? La question ne s'est pas encore posée et se présente sous une forme délicate. En droit, il semble bien que non, le décret de déconcentration de 1926 n'étant pas expressément applicable aux communes mixtes. En fait, la jurisprudence, tant administrative que judiciaire, tend à assimiler, en toute occasion, la commune mixte à la commune de plein exercice. Nous savons que l'obligation de légaliser les signatures incombe au contrôleur civil en dehors des périmètres communaux en vertu du décret beylical du 8 février 1928.

j) *Dénombrement quinquennal*. — La population est recensée tous les cinq ans en France, en Algérie, dans la Régence. L'administration supérieure n'est nullement fixée d'avance sur la nature des renseignements qu'elle exige et c'est pour cette raison que le décret ordonnant le recensement de la population est toujours suivi d'instructions complètes auxquelles les autorités inférieures n'ont qu'à se conformer. Mais là encore, le maire et l'administrateur agissent directe-

ment, alors que le contrôleur civil surveille le recensement indigène et centralise ses résultats avec celui des européens.

k) *Attributions d'ordre général appartenant au maire métropolitain et non dévolues au maire algérien, à l'administrateur ou au contrôleur civil.* — Le cadastre n'existant pas en Afrique du Nord, les opérations cadastrales dans lesquelles intervient le maire métropolitain ne peuvent intéresser ni son collègue algérien, ni l'administrateur de la commune mixte, ni le contrôleur civil. D'autre part, sur un point particulier, très important d'ailleurs, en matière d'accidents du travail, le contrôleur civil n'a aucune des attributions du maire et de l'administrateur.

4° EN MATIÈRE ADMINISTRATIVE : LE MAIRE ET L'ADMINISTRATEUR, REPRÉSENTANTS DE LA PERSONNALITÉ DE LA COMMUNE ET MAGISTRATS MUNICIPAUX. MANQUE D'ATTRIBUTIONS DU CONTRÔLEUR CIVIL SUR CES DEUX POINTS. — En qualité de représentant de la personnalité civile de la commune, maire et administrateur accomplissent des actes de gestion. Ils sont chargés de préparer le budget qui doit être voté par le conseil municipal ou la commission municipale, passent des contrats avec les tiers, gèrent le domaine communal, représentent la commune dans les instances judiciaires. Les pouvoirs de l'administrateur sont, sur ce point, identiques à ceux du maire, du moins d'après la tendance de la jurisprudence. Il a, en dehors de la gestion du domaine de la commune mixte, celle des biens des douars, fortune collective ayant une plus grande importance. En Tunisie, aucun acte de gestion n'est accompli par le contrôleur civil, même s'il est chef de région. Aussi, à côté du maire et de l'administrateur existe-t-il des corps délibératifs, conseil municipal ou commission municipale, chargés de surveiller la gestion du maire, qui font défaut dans les contrôles civils.

En qualité de magistrats municipaux, le maire et l'administrateur ont un pouvoir propre, le pouvoir réglementaire qu'ils exercent sous la surveillance de l'autorité supérieure. Leurs actes administratifs deviennent alors des actes d'autorité. Chefs de la police locale, ils prennent des arrêtés en matière municipale, rurale et de voirie. Ils nomment à des emplois communaux, le maire avec une certaine indépendance (parfois, il lui faut l'agrément du préfet ou du sous-préfet), l'administrateur en subissant de notables restrictions. Des arrêtés successifs lui ont enlevé la nomination de beaucoup de petits fonctionnaires tels que les cavaliers, les gardes-champêtres indigènes,

etc. Il ne nomme plus guère que les cantonniers, pépiniéristes, chaouchs de bureaux et commis auxiliaires.

Le contrôleur civil n'a pas le pouvoir réglementaire. Il ne peut, par conséquent, prendre des arrêtés pour assurer l'hygiène et la sécurité publique : c'est là une fonction remplie par le caïd. Le contrôleur civil, pas plus que le caïd, n'a de droit de nomination aux emplois publics. L'administration centrale de Tunis se réserve tout.

Actes de gestion et d'autorité du maire et de l'administrateur créent un contentieux judiciaire et administratif. Pas de contentieux pour les contrôleurs civils, ces fonctionnaires ne prenant aucune décision susceptible d'être exécutée, sauf, peut-être, en ce qui concerne certains actes discrétionnaires : ports d'armes, bons de poudre, certificats d'origine, à propos desquels on ne saurait les attaquer, le contentieux administratif étant, d'ailleurs, embryonnaire en Tunisie. La difficulté peut toujours être tournée par le moyen d'un recours gracieux au Résident général.

5° EN MATIÈRE ADMINISTRATIVE : L'ADMINISTRATEUR ET LE CONTRÔLEUR CIVIL DANS LES QUESTIONS SPÉCIALES A L'AFRIQUE DU NORD. — Il nous reste à comparer les fonctions de l'administrateur et du contrôleur civil sur des matières qui sont en dehors de la compétence du maire métropolitain. La situation est, au fond, la même en Afrique du Nord; aussi des solutions identiques se sont parfois imposées et si des différences apparaissent, elles sont dues à la fois au caractère différent des administrateurs et contrôleurs et à la politique indigène qui n'est pas la même en Algérie et en Tunisie.

Nous allons passer en revue les points suivants : armes et poudres, forêts, colonisation, bons offices dans les litiges entre indigènes.

Armes et poudre. — La loi du 14 août 1885, proclamant la liberté de la fabrication et du commerce des armes et munitions non chargées n'a pas reçu d'application complète en Algérie, à la suite d'une circulaire, d'ailleurs illégale, du Gouverneur général, dont la jurisprudence a bien voulu tenir compte. La vente aux indigènes et l'achat par ceux-ci d'armes sont prohibés. L'interprétation que l'on fait de ce principe est, d'ailleurs, abusive, car on se garde bien de définir la nature des armes dont il s'agit et on englobe dans le terme générique d'indigènes, les tunisiens et les marocains.

L'autorisation d'acheter une arme n'est accordée, en Algérie, à un indigène, que par le préfet en territoire civil. Ce fonctionnaire ne peut déléguer ses pouvoirs à aucun de ses subordonnés. Les admi-

nistrateurs n'ont donc pas à établir des autorisations de ports d'armes comme les contrôleurs civil de Tunisie, où le commerce des armes, sans être libre, se trouve, néanmoins, facilité.

Quant à la poudre, elle se trouve monopolisée à la fois dans les deux pays. En Algérie, les personnes munies d'un permis de chasse ne peuvent se faire délivrer plus d'un kilogramme de poudre par mois, à moins d'autorisation spéciale de l'administrateur ou du maire. En dehors des périodes de chasse ou non munis de permis, il leur faut également une autorisation émanant du même fonctionnaire, et les étrangers doivent, en outre, justifier d'un permis de détention d'armes. Les indigènes demeurent soumis au décret du 12 décembre 1851. Ils ne peuvent acheter ou détenir aucune espèce de poudre sans autorisation spéciale, et les administrateurs sont tenus de ne délivrer des bons que pour une petite quantité et qu'aux individus jouissant d'une conduite irréprochable. En Tunisie, les contrôleurs civils délivrent des bons de poudre aussi bien aux européens qu'aux indigènes, mais sur production du permis de port d'armes. Ils ont, évidemment, des instructions relatives à la quantité qui doit être distribuée aux tunisiens, mais ne se livrent à aucune enquête sur la moralité des requérants.

Forêts. — Une législation forestière adaptée au pays présente autant d'importance en Algérie qu'en Tunisie. La loi du 21 février 1903, qui constitue un véritable code forestier algérien, n'a pas été déclarée applicable à la Tunisie sous forme de décret beylical, mais un grand nombre de ses dispositions sont prises en considération : incinérations, postes-vigies, déclaration des cantons défensables. L'administrateur, comme le contrôleur civil, doit être l'auxiliaire des agents forestiers, se concerter avec eux, porter les dispositions prises à la connaissance de ses administrés, commander les secours. La direction de la lutte contre l'incendie leur appartient, à moins qu'un officier forestier soit sur les lieux.

Colonisation. — Le problème de la colonisation est une question essentiellement africaine. Sur ce point, quoique l'administrateur soit un fonctionnaire d'administration directe et le contrôleur civil un agent de surveillance, leurs attributions se ressemblent. En matière de colonisation, le caïd ne saurait intervenir directement et il ne peut être question de contrôler les opérations d'un chef indigène, mais simplement ses agissements. S'il existe des différences entre administrateur et contrôleur civil, elles proviennent de la conception diffé-

rente de la notion de colonisation et de certaines circonstances de fait, telle que la présence des terres sialines en Tunisie.

Administrateur et contrôleur civil participent aux études préliminaires concernant la création des centres de colonisation. Leurs bureaux servent de lieux de publicité. L'un et l'autre font fonction d'agents de transmission et de renseignements. Tous deux doivent protéger les colons et c'est, en grande partie, dans ce but qu'on leur a donné une force de police indigène montée.

Bons offices pour la réglementation amiable des litiges entre indigènes. — Cette attribution existe aussi bien en Tunisie qu'en Algérie. Elle fait partie de notre programme, si programme il y a, de politique indigène. Au fond, elle n'a pas grand sens pratique, car elle ne peut éventuellement s'appuyer sur une sanction. Administrateur et contrôleur civil tiennent, à peu près régulièrement, la chekaïa. Ils écoutent les plaignants, les conseillent, les concilient, tranchent leurs démêlés, mais uniquement en vertu de leur ascendant personnel.

6° EN MATIÈRE ADMINISTRATIVE : L'INSPECTION DES MAIRES, ADMINISTRATEURS ET CONTRÔLEURS CIVILS. — Une conséquence curieuse du manque de pouvoir propre du contrôleur civil réside dans un fait patent : ce fonctionnaire n'est soumis à aucune inspection, alors que ses collègues, l'administrateur et le maire, subissent celle du sous-préfet ou du préfet. Certes, le décret présidentiel du 10 février 1923 charge le Délégué à la Résidence générale des fonctions d'inspecteur général des contrôles civils de la Régence. Mais nous pouvons spécifier qu'en cette matière, les textes ont tort et les faits ont raison. Jamais, le haut fonctionnaire dont nous parlons n'a inspecté les contrôles civils. Il s'est rendu plusieurs fois dans l'intérieur de la Régence, mais en l'absence du Résident général et pour représenter la France, non pour des nécessités administratives. Au fait, qu'inspecterait-il ? Le contrôleur civil ne manie pas d'argent ou fort peu ; il ne prend aucune décision par lui-même. Son rôle consiste à surveiller des sentiments, matière des plus impalpable et qui ne se prête pas à un double contrôle.

LE CONTRÔLEUR CIVIL EST-IL LE MAIRE DE SON CONTRÔLE CIVIL ? — On peut donner à cette interrogation plusieurs réponses :

Oui, sur certains points, sous réserve de la création de communes. Ainsi, il est officier d'état civil tunisien et légalise les signatures en dehors des périmètres communaux. Oui, sur d'autres points, malgré l'existence de municipalités, Ainsi, c'est lui qui dresse les tableaux de

recensement, vise les plis d'huissier, préside la commission scolaire même dans les villes érigées en communes.

Non, parfois, car c'est le caïd qui, sous sa surveillance et sous réserve de l'approbation du Premier Ministre, possède le pouvoir réglementaire et c'est l'administration centrale qui, en Tunisie, nomme aux emplois publics. Non, également, dans un grand nombre de cas, où le contrôleur civil pourrait, si on le voulait, avoir les attributions du maire : Police des prisons et lieux de dépôt, surveillance des établissements dangereux, insalubres et incommodes, etc.

Ce qui sépare surtout le contrôleur civil du maire et de l'administrateur, c'est son manque d'attributions, en matière de budget, domaine, police. Le contrôleur civil n'est ni un fonctionnaire de gestion, ni un fonctionnaire d'autorité; c'est un agent de contrôle chargé d'annoter une correspondance et auquel on a donné quelques autres attributions qu'il exerce surtout par délégation. Les circonstances ont également voulu qu'il conserve une partie des attributions consulaires et qu'il acquière, en matière notariale, une compétence territoriale. Là aussi, il présente une différence essentielle avec le maire et l'administrateur.

CHAPITRE VI

Le contrôleur civil tunisien comparé au commandant de cercle et chef d'annexe

Les territoires du Sud sont au nombre de quatre : Aïn-Sefra, Oasis Sahariennes, Ghardaïa, Toggourt, comprenant sept communes mixtes et cinq communes indigènes, ces unités administratives se combinant avec des divisions militaires : cercles, annexes, postes.

La commune mixte du territoire du Sud se distingue de celle du territoire civil par le caractère militaire du magistrat qui la dirige, commandant de cercle ou chef d'annexe. Ce dernier exerce toutes les fonctions de l'administrateur, sauf celle d'officier de l'état civil, remplie par le commandant de place ou l'adjoint civil délégué.

Quant aux communes indigènes, de caractère saharien, immenses comme le désert dont elles s'approchent, comprenant plusieurs circonscriptions militaires, cercles, annexes et postes, elles sont essentiellement soumises au régime militaire. Le commandant supérieur de cercle ou le chef de l'annexe qui les administre a les mêmes pouvoirs que l'administrateur de la commune mixte, mais certainement

plus d'autorité, la commission municipale étant composée de ses subordonnés militaires et des caïds des tribus.

Vouloir comparer le contrôleur civil tunisien au commandant de cercle et au chef d'annexe revient, en partie, à le comparer à l'administrateur de la commune mixte.

Au point de vue judiciaire, pourtant, les militaires gardent encore une grande autorité en Algérie. Des tribunaux militaires jugent d'après le code pénal, sauf sur deux points dont l'un est essentiel, des milliers d'indigènes non naturalisés qui commettent des infractions dans les territoires militaires. Des commissions disciplinaires de subdivision, des commissions disciplinaires de cercle ou d'annexe, les commandants militaires et même les chefs locaux infligent aux indigènes des peines disciplinaires parfois très importantes : prison et amende, qui n'ont aucun caractère pénal, par conséquent, ne peuvent figurer au casier judiciaire et ne comptent pas pour la rélegation, peines punissant trop souvent des infractions arbitraires non prévues par notre code.

Enfin, douze justices de paix militaires fonctionnent dans les territoires du Sud qu'elles n'englobent pas, d'ailleurs, en entier puisque des justices de paix civiles existent à Djelfa et Laghouat et qu'une partie de cette immense région dépend de la justice de paix de Biskra.

Quelle est la raison qui motive cette organisation judiciaire spéciale et cette sévérité envers les indigènes qu'on retrouve, en partie, dans les territoires militaires du Sud de la Régence ? Il faut, pour l'expliquer, appeler à notre secours ces deux grandes branches des connaissances humaines qui éclairent plus particulièrement le droit : l'Histoire et la Géographie.

a) L'Histoire nous apprend d'abord que la conquête de l'Algérie a été pénible. Ensuite, elle nous montre que les institutions que nous étudions ont leur source dans cette conquête même. Les conseils de guerre sont la première juridiction française régulière en Algérie et leur compétence, à l'égard des indigènes, remonte à un arrêté du général Clauzel du 15 octobre 1830. Quant aux commissions disciplinaires, leur existence est due à un double motif : décharger les conseils de guerre et surtout maintenir dans l'obéissance les indigènes contre lesquels il était difficile d'établir la preuve d'un délit tel que l'entend notre code pénal. Un esprit généreux, le prince Napoléon, a tenté de les supprimer. On l'a forcé à démissionner.

b) La Géographie nous montre dans ses cartes une immense contrée, le Sahara, grande comme huit fois la France et peuplée de popula-

tions pauvres, fanatiques et pillardes, appelant, par conséquent, des procédés exceptionnels de gouvernement. En outre, si l'on examine bien les frontières politiques, on s'aperçoit vite que le véritable Sahara est uniquement algérien et soudanais. La Tunisie n'en possède même pas le centième. Ce fait entraîne avec lui deux conséquences :

1° Le régime militaire des territoires désertiques est moins sévère dans la Régence que dans la colonie voisine.

2° Il sera peut-être appelé, un jour ou l'autre, à disparaître. En Algérie, au contraire, la substitution totale du régime civil au régime militaire est en dehors du domaine des possibilités.

TITRE II

COMPARAISON DES ATTRIBUTIONS DES CONTROLEURS CIVILS AVEC CELLES DES AUTRES FONCTIONNAIRES DE CONTROLE

CHAPITRE I

Le contrôleur civil comparé au Chef du bureau des affaires indigènes du Sud Tunisien

RÉGIME SPÉCIAL AUQUEL SONT SOUMIS LES TERRITOIRES DU SUD TUNISIEN. — Le Sud de la Régence est resté soumis au contrôle de l'autorité militaire. Ce régime d'exception se justifie par trois sortes de considérations. Il faut :

- a) Surveiller la frontière tripolitaine.
- b) Assurer une répression rapide et énergique des incursions des tribus voisines.
- c) Faciliter au Gouvernement tunisien une entente indispensable avec les autorités militaires qui administrent le Sahara algérien. On s'accorde mieux entre militaires qu'entre militaires et civils.

Ainsi, mission préventive, puis répressive, enfin bonne entente avec les éléments administratifs voisins, c'est avec juste raison que les territoires du Sud tunisien se voient soumis à la surveillance de l'autorité militaire.

Mais cette autorité elle-même de qui doit-elle dépendre ? De caractère militaire, elle aurait une tendance naturelle à obéir au général commandant la division. Les besoins administratifs en ont décidé autrement. Une circulaire concertée entre les Ministres de la Guerre et des Affaires Etrangères a placé, à partir du 1^{er} janvier 1906, le service des Affaires indigènes sous les ordres directs du Résident général, réalisant ainsi l'unité du contrôle en Tunisie.

COMPOSITION DU SERVICE DES AFFAIRES INDIGÈNES. RÔLE DES CHEFS DE BUREAUX. — Le Service des Affaires indigènes est composé d'un bureau central à la Résidence générale, d'un commandement militaire, de chefs de bureaux et de chefs d'annexes sur les lieux mêmes qu'il s'agit d'administrer.

On peut assimiler les chefs de bureaux au contrôleurs civils. Chargés d'une même mission de contrôle et de surveillance, dépendant du même chef, le Résident général, leurs attributions sont identiques sur la plupart des matières administratives de leur compétence. Lorsqu'un décret ou un arrêté donne un rôle à jouer au contrôleur civil, il ne manque pas de l'attribuer en même temps au chef de bureau des Affaires indigènes. Vouloir étudier dans ses détails la fonction de ce dernier, c'est recommencer à décrire les attributions des contrôleurs civils.

DIFFÉRENCES ENTRE LES ATTRIBUTIONS DU CONTRÔLEUR CIVIL ET DU CHEF DE BUREAU DES AFFAIRES INDIGÈNES. — Néanmoins, à examiner les choses de près, on s'aperçoit qu'il existe entre contrôleur civil et chef de bureau des différences importantes provenant de causes que nous allons énumérer :

a) La situation des territoires du Sud tunisien, faisant front à la frontière tripolitaine et au Sahara algérien. Nous avons déjà vu qu'elle a eu pour conséquence l'établissement du régime militaire. Mais ce système d'administration ne vaudrait rien par lui-même s'il ne se pliait à quelques modalités :

1° Une certaine unité de direction s'impose pour pouvoir parer aux dangers qui menacent ces territoires.

Les chefs de bureaux des Affaires indigènes sont sous les ordres du commandant militaire des territoires du Sud. Toute leur corres-

pondance avec la Résidence générale passe par son intermédiaire ⁽¹⁾. La mission de ce fonctionnaire d'ordre militaire est donc double : d'une part, il exerce le commandement militaire territorial; d'autre part, il contrôle les services administratifs.

2° Une force de police spéciale, le Maghzen du Sud, a dû être organisée. Elle est chargée de veiller à la sécurité publique et à la police des frontières et de remplir les fonctions dévolues au service des douanes. Il est évident que pour accomplir une mission pareille, cette force de police doit être militarisée, disciplinée à l'excès, avantage et en même temps recrutée sur place.

3° Les indigènes tunisiens sont exclus des fonctions d'interprète militaire. On a jugé qu'il était difficile de leur faire confiance dans une région frontière ⁽²⁾.

4° Des pouvoirs exceptionnels sont parfois attribués aux chefs de bureaux en matière de contrebande. Le décret du 20 septembre 1918, abrogé par celui du 8 août 1921, leur donnait, à titre transitoire, qualité pour procéder seuls, sans le concours des représentants des régies françaises, à la rédaction des procès-verbaux constatant les actes ou tentatives de contrebande à l'importation ou à l'exportation commis à la frontière tripolitaine, à la saisie et à la garde des marchandises et produits, des animaux et moyens de transport, aux transactions auxquelles ils jugeront opportun d'admettre les délinquants dans les affaires au sujet desquelles ils auront ainsi verbalisé, le tout sans préjudice des pouvoirs disciplinaires qui leur appartiennent déjà.

b) Le caractère arriéré des habitants du Sud tunisien, pauvres, ignorants, et l'immensité du territoire à administrer. Aussi l'administration des territoires du Sud tunisien constitue-t-elle un protectorat moins avancé que celui des autres régions de la Tunisie. Citons comme conséquences de cette situation particulière :

(1) La correspondance des postes est adressée au nom du Résident général par l'intermédiaire des Commandants supérieurs de Cercles et du Général Commandant la Division d'occupation, qui l'annote s'il le juge utile. Il en est de même au retour. Les correspondances relatives aux pièces de dépenses, mémoires, ordonnances de paiement quitances, pièces justificatives, demandes de fonds, de médicaments, d'imprimés, etc..., se font directement entre les postes et le Bureau Central à la Résidence (CHAVANNE : *Histoire du Service des Affaires Indigènes*, p. 56).

(2) Les résultats du système adopté dans le Sud Tunisien sont, d'ailleurs, des plus mauvais. La brouille est continuelle entre chefs de bureaux des affaires indigènes et officiers interprètes. On voit souvent des commandants-sous les ordres de lieutenants qui s'empressent de leur faire sentir leur autorité par des enfantillages bureaucratiques qui ne sont pas, hélas, le privilège de l'armée.

1° La division administrative en annexes qui a disparu des territoires de contrôles civils.

2° Les fonctions d'officiers de police judiciaire dévolues aux chefs de bureaux. Leurs attributions, en cette matière, sont énumérées par l'article 29 du code tunisien de procédure pénale, paragraphes 2, 3, 4, 5 et 6. Ce sont exactement les mêmes que celles du caïd. Ils peuvent, en outre, assister les cheikhs quand ceux-ci doivent perquisitionner dans les maisons d'habitation et leurs dépendances et signent le procès-verbal dressé à cette occasion. Au surplus, ils ne sont pas les seuls à posséder des attributions de cet ordre. Sont également officiers de police judiciaire, les sous-officiers instructeurs du Maghzen, les chefs de poste et les bach-chaouchs indigènes, commandant les postes-frontières.

Néanmoins, quand il s'agit de requérir les autres officiers de police judiciaire, caïds, commissaires de police, kahias, khalifats, etc., les pouvoirs des chefs de bureaux et des contrôleurs civils sont les mêmes.

3° La possibilité de demander l'application de mesures disciplinaires aux indigènes. Le décret du 10 juin 1882 est toujours en vigueur dans le Sud tunisien. Le général commandant supérieur des Troupes de Tunisie a le droit d'infliger une amende de 1.000 francs au plus et de six mois de prison. Chacun des généraux de brigade, 100 francs d'amende au plus et un mois de prison. Quant au commandant de cercle, et ceci nous intéresse plus particulièrement, ses pouvoirs s'arrêtent à 50 francs d'amende et à quinze jours de prison.

c) Le peu d'importance des territoires du Sud tunisien, si l'on se place au point de vue richesse et population. Rien d'étonnant à ce que la structure administrative y soit simplifiée. Signalons certaines particularités de cette région. Il n'existe pas de prisons dans ce territoire mais des geôles de caïdat. Aucun médecin de colonisation n'y exerce ses attributions : il n'y a que des médecins militaires. Un hôpital se trouve à Médenine, mais le président de la commission administrative en est le commandant des territoires militaires, non le chef du bureau des Affaires indigènes. Aucun service de gendarmerie ne fonctionne dans les territoires du Sud tunisien. Les administrations

civiles y sont parfois squelettiques et bien souvent c'est l'officier des Affaires indigènes qui s'occupe des travaux publics ⁽¹⁾.

D'autre part, s'il ne rend plus la justice française, du moins constitue-t-il le ministère public dans les audiences foraines des juges de paix de Gabès et de Djerba. Ajoutons qu'il est président du conseil de tutelle local pour les terres collectives et président de la commission arbitrale qui tranche les litiges.

d) Le peu d'aptitude des militaires à certaines fonctions qui jurent avec leur uniforme et leur mentalité. Ils n'ont ou n'auraient, d'ailleurs, pas souvent l'occasion de les remplir, le chiffre de la population française étant minime. Nous allons envisager successivement les matières électorale et consulaire.

Trois assemblées tunisiennes peuvent seules intéresser les territoires du Sud tunisien : le Grand Conseil, la Chambre des Intérêts Miniers et la Chambre Mixte du Sud. Les listes des électeurs au Grand Conseil sont dressées annuellement par le Délégué du Résident général, c'est-à-dire le commandant militaire, assisté de deux électeurs désignés par le Résident général (art. 11 de l'Arrêté du 10 mars 1927). L'ouverture des bureaux de vote est autorisée par arrêté résidentiel. Celui du 12 mars 1927 en avait créé deux : Médenine et Zarzis.

Les listes des électeurs à la Chambre des Intérêts Miniers résidant dans les territoires soumis à l'autorité militaire sont dressées par le contrôleur civil de Gabès. Les élections ont lieu dans cette dernière ville (Arrêté du 15 juillet 1922). Quant aux listes électorales de la Chambre Mixte du Sud, l'arrêté du 20 février 1906, qui régit cette assemblée, copié textuellement sur celui réglementant la Chambre Mixte du Centre, n'a pas prévu l'existence d'électeurs, commerçants ou agriculteurs du Sud tunisien ! Il y a peut-être des instructions résidentielles parant à cette situation imprévue. En tout cas, le manque de publicité leur ôte une grande partie de leur valeur et de leur caractère obligatoire.

Les chefs de bureaux des Affaires indigènes n'ont pas d'attributions consulaires. La suppression du poste d'agent consulaire à Zarzis, dévolu au receveur des postes, a laissé la place nette pour l'inter-

(1) Jusqu'à ces dernières années, les officiers des Affaires Indigènes remplissaient le rôle de conducteurs des Pont et Chaussées : ils sont déchargés actuellement par les agents du service des Travaux Publics de l'entretien des routes empierrées et des gros travaux de construction ; ils conservent dans leurs attributions les travaux hydrauliques, la création et l'entretien des pistes, l'entretien des bâtiments civils et d'autres travaux de moindre importance. Mais ils sont toujours consultés sur l'opportunité et la forme des travaux entrepris. (CHAVANNE : *Historique du Service des Affaires indigènes*, p. 92).

vention respective des contrôleurs civils de Gabès et Djerba, le premier ayant, dans son domaine notarial, Médenine, Matmata et Kebili; le second, Zarzis, Ben-Gardane et Tozeur. Les chefs de bureaux font pourtant fonction de notaire à l'égard des indigènes : certificats de vie et de propriété. Ils leurs délivrent également des quittances administratives.

CHAPITRE II

Le contrôleur civil tunisien comparé au contrôleur civil marocain

ORGANISATION ADMINISTRATIVE GÉNÉRALE DU MAROC ET DE LA TUNISIE.

— Le Maroc est, à l'instar de la Tunisie, un pays soumis au protectorat de la France. Les cadres politiques et administratifs : souverain, ministres, chefs locaux, ont été conservés, conformément au principe général du Protectorat. Les changements effectués dans le personnel des fonctionnaires marocains n'ont tendu, comme dans la Régence, qu'à la suppression des postes rendus inutiles soit par l'établissement du protectorat, soit par l'adoption d'une conception plus moderne de l'administration.

Le Maroc possède trois ministres indigènes. Deux ont leur pendant dans l'autre protectorat nord-africain : le Grand Vizir et le Ministre de la Justice. L'empire chérifien a, en outre, un ministre des habous. A la place, la Tunisie ne peut que nous présenter un Ministre de la Plume, sans attributions spéciales, sauf sur quelques points de détail, et qui n'est au fond que le remplaçant du Premier Ministre.

L'action du protectorat a d'abord tendu au Maroc à l'organisation d'un contrôle politique constitué par l'existence d'un Résident général, dont les attributions sont les mêmes qu'en Tunisie, doublé d'un Délégué et d'un Secrétaire général qui le suppléent. Ensuite on créa un contrôle administratif s'exerçant, en haut de l'échelle, par l'intervention du Secrétaire général, du Conseiller du Gouvernement chérifien, Directeur des Affaires chérifiennes, et du Directeur des Affaires indigènes; au bas de l'échelle, par la surveillance des contrôleurs civils et chefs de bureaux des Affaires indigènes.

Des services techniques dirigés par des agents français ont ensuite parfait cette organisation administrative. Direction générale des Finances, Direction générale de l'Agriculture, du Commerce et de la Colonisation, Direction générale de l'Instruction publique, des Beaux-

Arts et Antiquités, Direction de l'Office des Postes et Télégraphes, Direction de la Santé et de l'Hygiène publique, etc., tout a été prévu en vue de la bonne administration du pays. Des assemblées locales : Chambres d'Intérêts économiques et Conseil de Gouvernement permettent à l'opinion publique de s'exprimer.

Deux juridictions fonctionnent parallèlement : la juridiction française et la juridiction indigène, celle-ci divisée en séculière et religieuse. Des codes et des lois spéciales ont été promulgués concernant les contrats et obligations, les procédures civile et pénale, le droit criminel et maritime, l'immatriculation des immeubles, l'état civil et la protection de la propriété littéraire, artistique et industrielle. Le législateur n'est autre que le Sultan, mais le dahir, ainsi se nomme l'acte législatif émanant du souverain, lui est inspiré par l'autorité française et doit comporter le visa du Résident général pour promulgation et mise à exécution. N'y a-t-il pas là, quelques détails mis à part, une évolution identique à celle qui s'est produite en Tunisie, différente, peut-être, par sa promptitude à réaliser une œuvre qui a demandé, en d'autres lieux, quelques tâtonnements ?

RÔLE DES CONTRÔLEURS CIVILS AU MAROC ET EN TUNISIE. — En nous en tenant simplement à la matière qui nous intéresse, que de points de contact n'existent-ils pas entre les attributions des contrôleurs civils en Tunisie et au Maroc :

1° Le contrôleur civil, dans ces deux pays, surveille les autorités indigènes, caïds, cadhis et les municipalités. Il ne doit pas se substituer à ces organismes, mais faire sentir son influence par le visa ou l'annotation de la correspondance les intéressant.

2° Il prête son concours à tous les services techniques du Protectorat. Consulté sur l'utilité des travaux publics, encourageant l'agriculture, se préoccupant de la santé et de l'hygiène publique, aidant la justice française et contribuant à l'organisation de l'enseignement franco-arabe... le contrôleur civil est le fonctionnaire universel qui marque de son empreinte toute l'œuvre administrative.

3° Il est officier de l'état civil, enquête sur les demandes de naturalisation, distribue des permis de port d'armes et de bons de poudre, intervient dans l'exercice de la réglementation des libertés publiques, délivre des certificats d'origine, lutte contre les sauterelles, fait fonction d'organe de publicité en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique et de purge des eaux, dresse les listes électorales de la colonie française, etc. Une cavalerie indigène est mise

à sa disposition pour lui permettre d'assurer la sécurité dans sa circonscription. Sur bien des points, et pour des motifs identiques dans les deux pays, il ne se contente pas de contrôler : il agit directement.

DIFFÉRENCES ENTRE L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DU MAROC ET CELLE DE LA TUNISIE : 1° LE MAROC, EMPIRE CHÉRIFIEN. LA TUNISIE, PAYS LAÏQUE. — Des différences essentielles existent, néanmoins, entre les deux administrations marocaine et tunisienne. Elles proviennent de causes diverses et portent même sur les points où l'assimilation entre les deux pays est poussée fort loin :

1° Le Maroc est un empire chérifien, présentant un caractère essentiellement religieux. Les tribus insoumises, qui méconnaissent l'autorité politique du Sultan, reconnaissent son autorité morale. Il en résulte une conséquence curieuse : le Sultan du Maroc et ses Ministres sont des êtres exceptionnels qui doivent mener une vie conforme aux vieilles traditions. Le Maghzen central, ou assemblée des grands chefs indigènes, comprend, outre les trois ministres, un délégué du Grand Vizir à l'enseignement, le président du Haut Tribunal chérifien et le président du Tribunal d'Appel du Charaâ. Ces hauts personnages s'assemblent seuls, assis à l'orientale sur des tapis, et discutent uniquement en langue arabe. Le contact avec le reste de l'administration est maintenu par une section d'Etat appartenant à la Direction des Affaires chérifiennes.

En Tunisie, au contraire, le Gouvernement beylical présente un caractère nettement laïque et même étranger au pays. Les Beys de Tunis sont d'origine crétoise et ont toujours été favorables à l'influence européenne. Anciens fonctionnaires turcs devenus indépendants, ils ont conservé leur rite particulier, le rite hanéfite, qui les sépare de la masse de leurs sujets. La collaboration directe est possible entre ministres indigènes et chefs de service français. Le Premier Ministre et le Directeur général de l'Intérieur travaillent dans le même pavillon : une mince cloison sépare leurs bureaux. Il en est de même du Ministre et du Directeur de la Justice. En outre, tous les chefs d'administration du Protectorat se trouvent réunis dans un même organisme présidé par le Résident général, le Conseil des Ministres et Chefs de service, au sein duquel l'avantage du nombre appartient à nos compatriotes et la priorité à la langue française.

Le respect inspiré par l'atmosphère religieuse environnant la personne du Sultan chérifien a eu une autre conséquence moins visible mais tout aussi réelle. Le rôle des sources françaises du droit est plus restreint au Maroc qu'en Tunisie. Les réformes n'y ont été in-

introduites que par dahirs, et si des décrets présidentiels sont intervenus, ils n'ont eu d'autre but que de confirmer des actes législatifs préexistants. De cette manière, toutes les susceptibilités ont été ménagées. Quant à la loi métropolitaine, elle n'intervient que pour engager les finances françaises. Que de différences avec la Tunisie où c'est une loi qui a créé et organisé la justice française !

2° LE MAROC, PAYS PLUS ÉTENDU ET PLUS RICHE QUE LA TUNISIE. — L'Empire chérifien est un pays plus grand et plus peuplé que la Régence. On peut s'y permettre la création d'organismes plus nombreux et mieux dotés. Trois grands chefs civils se partagent, dans l'Empire chréfien, la haute responsabilité gouvernementale : le Résident général, son Délégué et le Secrétaire général; deux suffisent en Tunisie.

Ce détail présente une certaine importance en matière d'organisation des contrôles civils dans ces deux pays. Alors que dans la Régence les contrôleurs dépendent directement du Résident général et de son Délégué, ce dernier n'agissant à leur égard, malgré les textes, qu'en l'absence de son chef, dans l'empire chérifien, ce corps de fonctionnaires est soumis au Secrétaire général dans les attributions duquel le service des contrôles civils est compris. Ajoutons que le chef du service des contrôles civils au Maroc joue un rôle autrement important que le chef de bureau des contrôles civils de Tunisie. Il est ordonnateur principal, alors que ce dernier n'est même pas ordonnateur secondaire.

Certains organismes ont une existence indépendante au Maroc. Telle est la Direction de la Santé et de l'Hygiène publique. Les Arts et Antiquités paraissent tenir une grande place à la Direction générale de l'Instruction publique. Trois services s'en occupent : arts indigènes, beaux-arts et monuments historiques, antiquités préislamiques. La Tunisie n'en a qu'un seul. Que dire des sections historique et sociologique instituées près de la Direction des Affaires indigènes ? La Régence n'est pas assez riche pour se livrer à un pareil luxe. Elle pourrait, néanmoins, se créer, comme le protectorat marocain, un service des études législatives, d'autant plus précieux que les juristes parisiens ne s'intéressent guère à elle.

3° LE MAROC, PAYS A POPULATION EN PARTIE BERBÈRE; LA TUNISIE, PAYS STRICTEMENT ARABE. — L'empire chérifien comporte une dualité de race et de langue qui le met dans une situation particulière. A côté du bloc arabe des côtes de l'Atlantique, de vastes territoires sont

peuplés, surtout dans les régions montagneuses, par des populations exclusivement berbères, ne connaissant pas un mot d'arabe, n'ayant jamais obéi d'une manière définitive au Sultan et dont l'organisation sociale et les mœurs sont différentes de celles du reste du pays.

La Tunisie, au contraire, est une contrée unifiée à ce point de vue. Profondément arabisée, elle a subi, en outre, depuis les Carthaginois, l'influence constante de l'Orient et de son double régime, despotique dans les lieux habités et nomade dans les déserts..., la tyrannie voisinant avec l'anarchie. Le problème berbère ne s'y pose pas.

Il existe, au Maroc, des petites républiques sans fonctionnaires. Ni caïds, ni cadhis n'ont exercé leurs pouvoirs sur ces montagnards indomptables, qui ne reconnaissent que l'autorité de la Djemaâ, assemblée des hommes en état de porter les armes et dont la législation est basée non sur le Coran, mais sur la coutume. Le problème du contrôle des autorités indigènes s'y pose d'une manière spéciale. Donnera-t-on des caïds aux tribus de coutume berbère ou se contentera-t-on de surveiller les Djemaâs, opération délicate mais qui a, au moins, cet avantage de conserver à un peuple ses habitudes séculaires et d'éviter les indispensables pots-de-vin qui font partie du régime administratif des pays orientaux ?

Leur système administratif a toujours été reconnu aux tribus berbères par les Sultans et, en dernier lieu, par le dahir du 20 chaoual 1332 (11 septembre 1914). Signalons également le dahir du 19 chaoual 1340 (15 juin 1922) qui détermine les conditions auxquelles peuvent avoir lieu les aliénations de terre. Une question importante vient récemment d'être résolue. Le dahir du 16 mai 1930 comble une lacune juridique en donnant valeur légale aux jugements des djemaâs, désormais rendus au nom du Sultan et les rendant opposables, en droit, devant les autres tribunaux de l'empire. Le message de S. M. Chérifienne du 13 rabia 1^{er} 1349 (8 août 1930) explique la portée de ce dernier document législatif. Rappelant l'ancienneté des lois coutumières berbères reconnues par les Souverains des dynasties précédentes, protestant contre l'interprétation donnée à une mesure qui ne saurait, en aucun cas, être une tentative de christianisation, ce message spécifie bien que toute tribu berbère peut demander à être soumise à la juridiction du Charaâ. Un cadhi lui sera, en ce cas, immédiatement envoyé pour le règlement de ses transactions.

4° PERSISTANCE DU RÉGIME MILITAIRE AU MAROC. — Le Maroc est une contrée qui n'est pas entièrement soumise. Grande étendue, po-

pulation brave, massifs montagneux, voisinage du Riff, interruption causée par la Grande Guerre, politique imposée par le Gouvernement français... que de motifs pour ne pas en finir, une fois pour toutes, avec la zone insoumise ! Cette situation équivoque a entraîné la persistance du régime militaire qui exerce encore son influence à l'heure actuelle.

La Tunisie, au contraire, a été conquise du premier coup, presque sans effusion de sang. De petite étendue, peuplée par une population pacifique, soumise à une domination politique peu ou point contestée, la Régence devait vite bénéficier du régime civil. Des circonstances politiques y ont aidé. Les républicains, qui venaient de triompher de la résistance de Mac-Mahon, avaient trop de méfiance envers l'armée pour nommer un officier supérieur comme Résident général et pour ne pas hâter l'établissement d'une administration régulière.

Des conséquences à la fois originales et profondes résultent de cette différence de situation :

a) A l'heure actuelle, la moitié seule du territoire marocain est soumise à l'administration ou à la surveillance des contrôleurs civils, alors qu'en Tunisie toute la partie habitable du pays échappe à l'autorité militaire. Il convient d'ajouter que le régime civil tend, au Maroc, à s'étendre au dépens du régime militaire, mais celui-ci ne diminue pas pour cela d'importance. Il progresse lui-même au fur et à mesure de la pacification du pays.

L'administration militaire présente autant d'importance au Maroc que l'administration civile. Aussi, une Direction des Affaires indigènes, qui constitue le deuxième bureau de l'état-major, a-t-elle été créée pour centraliser tous les renseignements adressés par les officiers placés à la tête des régions et des territoires. Quelle organisation correspondante avons-nous en Tunisie ? Les territoires militaires du Sud sont administrés par un service des Affaires indigènes, non une Direction, et cet organisme se trouve rattaché à la Résidence générale, ce qui, d'ailleurs, vaut mieux, beaucoup mieux pour la bonne marche de la politique générale.

Au Maroc, on tend à faire de même. Une inspection générale des Affaires indigènes, dépendant du Cabinet du Résident général, a été créée par arrêté résidentiel du 20 février 1926.

Un général commandant les troupes prête le concours de ses connaissances techniques au Résident général en vue de maintenir l'ordre intérieur et de défendre l'empire chérifien contre les dangers exté-

rieurs. Sa création est une des conséquences de l'établissement d'un Résident général civil et son importance est certainement plus grande que celle du général commandant supérieur des Troupes de Tunisie, qui n'a aucune opération d'ordre militaire à concevoir ni à exécuter.

Enfin, le rôle de l'officier des Affaires indigènes est plus complexe qu'en Tunisie. Il a non seulement des attributions administratives analogues à celles des contrôleurs civils, mais d'autres d'ordre militaire. La conquête précède toujours la colonisation. Il recueille et communique au commandement les renseignements nécessaires à la marche des troupes et lui apporte, au cours des opérations militaires, l'appui des partisans indigènes.

b) Les divisions territoriales varient plus souvent au Maroc qu'en Tunisie. Alors que dans ce dernier pays, elles ont atteint une certaine stabilité et sont, du moins les caïdats, nettement délimités, dans l'empire chérifien la tournure des événements politiques et les progrès de la pacification, amènent de fréquents changements dans leur nombre et leur étendue.

LA RÉGION AU MAROC ET EN TUNISIE. — Une circonscription territoriale très importante au Maroc, la région, dérive d'une autre circonscription militaire, la subdivision, unité à la fois politique et administrative à la tête de laquelle était placé un général de brigade. Se divisant en territoires, cercles et annexes, elle a, en changeant de caractère, donné naissance aux contrôles civils proprement dits et aux annexes de contrôle civil.

En Tunisie, au contraire, la région est une circonscription nouvelle, créée après coup, assez artificielle, d'ailleurs, et dont l'importance est moindre qu'au Maroc. Les contrôles civils restent avec les caïdats les grandes unités administratives du pays. Par contre, toutes les annexes de contrôles civils ont été soit supprimées, soit remplacées par des contrôles civils. Enfin, détail curieux, tous les contrôles civils de Tunisie sont compris dans une région, alors que l'instabilité des divisions administratives du Maroc fait qu'il existe des circonscriptions autonomes de contrôles civils, en dehors des régions.

Quelle différence existe-t-il entre les attributions des chefs de région, au Maroc et en Tunisie ? On a placé à la tête de ces circonscriptions administratives des contrôleurs civils. Être chef de région, c'est remplir une fonction, non occuper un grade. On reste toujours contrôleur civil. A part ce point de ressemblance, théorique d'ailleurs, car au Maroc le contrôleur civil chef de région est bien, en

fait, le supérieur de ses collègues, nous n'avons que des différences à signaler entre ces deux organes d'administration.

Alors que dans l'empire chérifien, le contrôleur civil chef de région est le représentant du Résident général sur tout le territoire de la région, son collègue tunisien n'est le délégué de son supérieur hiérarchique que dans son contrôle personnel. Il en résulte une conséquence importante. Dans la Régence, chaque contrôleur civil communique directement avec le Résident général; au Maroc, les contrôleurs civils placés à la tête des différentes circonscriptions de la région, ne correspondent avec le délégué du Gouvernement français à Rabat que par l'intermédiaire du chef de région.

Les contrôleurs civils chefs de région ont, au Maroc, des pouvoirs exceptionnels que ne possèdent pas ceux de Tunisie, les circonstances n'étant pas les mêmes. Ils peuvent, dans les cas graves, requérir les forces militaires stationnées sur leur territoire, procéder à des mobilisations générales ou partielles d'indigènes et même se mettre à la tête de harkas contre les Riffains. Ces attributions tendent, avec la pacification, à disparaître.

Les chefs de région sont, au Maroc, présidents des commissions de révision des listes électorales et des commissions de vérification des élections. Aucune attribution de ce genre n'appartient aux agents portant le même titre en Tunisie. Dans la Régence ces opérations ont, bien entendu, un caractère administratif, mais elles sont effectuées par des commissions présidées par des fonctionnaires appartenant plutôt à l'ordre judiciaire. Aucune séance des Chambres d'Agriculture et de Commerce ne peut avoir lieu, au Maroc, sans la présence du chef de région ou de son délégué. Nous avons vu qu'en Tunisie il n'en est pas toujours de même. Le contrôleur civil de Tunis a bien entrée à la Chambre de Commerce, mais non à la Chambre d'Agriculture.

La région est également, au Maroc, la véritable circonscription sanitaire. Elle a, à sa tête, une sorte d'inspecteur provincial de la santé et de l'hygiène publique dont les attributions s'arrêtent au seuil des villes pourvues d'organisation municipale, celles-ci possédant des institutions particulières : hôpitaux, bureaux d'hygiène. Le médecin de région est, en même temps, le conseiller technique et l'agent de renseignements du fonctionnaire supérieur qui préside aux destinées de cette vaste circonscription administrative. Il exerce sa fonction de surveillance par l'intermédiaire de médecins civils ou militaires, chefs d'ambulances, d'infirmiers mixtes ou indigènes, de postes ou

centres et surtout de médecins mobiles, qu'il peut lancer dans toutes les directions. Au centre de la région, se trouve l'hôpital complet ou plutôt le groupement d'hôpitaux et de dispensaires qui permettent de guérir toutes sortes de maladies. En Tunisie, la région n'est nullement une circonscription d'hygiène et d'assistance publique. Les médecins de colonisation sont indépendants les uns des autres et ne sont soumis directement qu'à l'administration centrale de Tunis.

Enfin, de véritables budgets régionaux existent ou vont exister dans l'empire chérifien, budgets indépendants de celui de l'Etat. Un fait est certain : celui de la Chaouia, créé par le dahir du 15 janvier 1927, a déjà fonctionné. On parle, si ce n'est déjà fait, de créer des budgets locaux pour les régions de Rabat et du Gharb et même pour les contrôles civils autonomes de Mazagan, Safi, Mogador et Oued-Zem. Préparés par les chefs de région, adressés ensuite au Secrétaire général qui les communique au Directeur général des Finances, ces budgets sont soumis, pour avis, à la commission du budget et au Conseil du Gouvernement, enfin approuvés par arrêté viziriel.

Leur exécution est régie, d'une façon générale, par les dispositions du dahir du 9 juin 1917 sur la comptabilité de l'Etat. Le chef de région en est l'ordonnateur. A ce titre, il engage les dépenses, liquide les dettes, en fixe le montant, enfin émet des mandats de paiement. Un percepteur, désigné par le Directeur général des Finances, remplit les fonctions de comptable. L'impôt sur les prestations en argent, ressource importante, a été concédé par le Gouvernement à la région de la Chaouia. Les dépenses consistent en aménagement des chemins de colonisation, pistes, ponts et points d'eau.

En Tunisie, les budgets régionaux existent bien, comme nous l'avons vu, mais pas d'une manière distincte de celui de l'Etat. Ils ne sont pas préparés par le contrôleur civil, chef de région, mais établis par le Conseil de région, organe d'administration qui n'existe pas au Maroc. Le contrôleur civil, chef de région, ne fait que présider cette assemblée sans avoir le droit de participer au vote. La procédure qui suit l'établissement du budget diffère en partie de celle en cours au Maroc. L'intervention de la Commission des Finances et du Grand Conseil, organismes correspondant à la Commission du Budget et au Conseil du Gouvernement, n'a lieu qu'en matière d'impôts nouveaux et d'emprunts. Par contre, dans les deux protectorats, le budget régional est approuvé par le représentant du Souverain, Grand Vizir ou Premier Ministre. Le contrôleur civil, chef de région, n'est pas encore un ordonnateur en Tunisie. Aucun comptable spé-

cial n'est attaché au budget régional des recettes. Celui-ci, alimenté par des centimes additionnels ou des taxes, ne peut être exécuté que par le personnel normal de la Direction générale des Finances. Enfin, détail qui a son importance, l'emprunt est permis à la région.

INTERPÉNÉTRATION DES ADMINISTRATIONS CIVILE ET MILITAIRE AU MAROC. — Une des conséquences les plus curieuses de la persistance du régime militaire et de l'équivoque dans laquelle se trouve le Maroc par suite de voisinages inquiétants est l'interpénétration des administrations civile et militaire, système de gouvernement qui n'a jamais existé en Tunisie.

Un régime administratif souple s'est établi dans l'empire chérifien. Un contrôle civil est parfois installé dans la partie tranquille d'une région ayant à sa tête un général. Par contre, une circonscription civile, dirigée par un contrôleur, comprend parfois des territoires à population turbulente dont l'administration peut être confiée à un officier.

5° LE MAROC, PROTECTORAT PLUS RÉCENT QUE LA TUNISIE. — Le protectorat marocain est plus jeune que le protectorat tunisien. Il rend, en partie, ce service de nous faire connaître ce que pouvait être ce dernier au début de l'occupation française.

Certains détails d'organisation résultant de ce fait ont déjà été étudiés. Nous savons que les circonscriptions administratives du Maroc n'ont pas acquis la même stabilité qu'en Tunisie, que l'administration militaire y est fort importante, enfin que les contrôleurs civils s'occupent encore de l'inventaire des richesses artistiques du pays et de la description des mœurs de ses habitants.

D'autres conséquences des plus intéressantes nous apparaissent :

a) Le Maroc supporte des hypothèques internationales pénibles pour la domination française. Quelques-unes n'ont jamais eu leur équivalent en Tunisie : Banque d'Etat, régime commercial de la porte ouverte. Mais pour d'autres, la situation a été identique dans les deux protectorats : réglementation de la protection, suppression des capitulations.

La Tunisie, sur ces deux points, est plus avancée que le Maroc. Elle est parvenue, en fait, à supprimer la protection, alors que le protectorat voisin vit encore sous le régime de la convention de Madrid qui restreint le régime de la protection, mais ne la tarit pas et qui admet le système dangereux de la protection commerciale ou agricole. Il ne faut pas, tout de même, en exagérer la portée. La France

feint de l'ignorer et, depuis 1913, n'a fait délivrer par ses agents aucune patente de protection. Les contrôleurs civils du Maroc n'ont donc, sur ce point, aucune attribution équivalente à celles de leurs collègues tunisiens.

Le Gouvernement français a, en outre, obtenu par des moyens diplomatiques l'élimination du régime des capitulations dans la Régence; au Maroc, malgré des tentatives réitérées, deux nations, l'Angleterre et les Etats-Unis n'ont pas consenti à y renoncer. Les actions intentées par les nationaux de ces deux puissances ne sont pas portées devant les tribunaux français, mais devant les consuls compétents.

b) La surveillance des autorités indigènes par les contrôleurs civils ne s'exerce pas, malgré les apparences de forme, de la même manière dans la Régence et au Maroc. Tout d'abord, une évolution considérable s'est produite en Tunisie dans la mentalité des chefs locaux: au contraire, les caïds et pachas marocains restent encore profondément ignorants des méthodes administratives françaises. Les contrôleurs civils ont, dans l'empire chérifien, un rôle autrement éducatif que dans la Régence.

Les attributions des caïds marocains sont loin d'être les mêmes que celles de leurs collègues tunisiens. Plaçons-nous successivement aux deux points de vue administratif et judiciaire.

En matière administrative, le caïd marocain a, comme son homonyme tunisien, le pouvoir réglementaire sous réserve de l'approbation du Grand Vizir. Ces deux fonctionnaires sont des agents de renseignements, des intermédiaires obligés entre le gouvernement central et les administrés. Ils procèdent à des enquêtes administratives, font publier les lois et règlements. Leurs bureaux constituent des lieux d'affichage. Mais en dehors de cette besogne courante, sont-ils englobés dans le fonctionnement de vastes opérations administratives ? En Tunisie, oui; au Maroc, pas encore.

Les caïds tunisiens s'occupent de cinq grandes branches administratives qui forment les colonnes de leur fonction : impôts, état civil, recrutement, élections et assemblées tunisiennes, sociétés de prévoyance. Quelle est, en ces matières, la compétence du caïd marocain ? Le recouvrement du tertib leur a été enlevé ainsi qu'aux cheikhs, en 1926, dans quelques régions, pour être confié à des percepteurs. L'essai ayant réussi, la mesure a été généralisée l'année

suivante. La question du recrutement par voie d'appel des indigènes ne se pose pas encore au Maroc.

Les opérations électorales permettant à la population marocaine de faire entendre sa voix sont à peu près inexistantes. Les sections indigènes des Chambres consultatives de commerce et d'industrie sont nommées par arrêté viziriel. La section indigène du Conseil de Gouvernement est composée des présidents et vice-présidents des sections indigènes de ces Chambres consultatives. Les membres des commissions municipales indigènes et mixtes sont, en général, désignés par arrêté du Grand Vizir. Parfois, il est vrai, la coutume locale intervient. Les élections font sentir leur influence dans la composition du medjless de Fez, sorte d'embryon de conseil municipal. Mais tout compte fait, les attributions d'ordre électoral comptent à peine pour les pachas et pas du tout pour les caïds.

Quant à l'état civil, il n'est nullement obligatoire pour les indigènes. Sa généralisation est loin d'être un fait accompli. Des bureaux d'état civil sont créés progressivement, là où le besoin s'en fait sentir, par arrêtés du Grand Vizir. L'officier chargé de ce service est, dans l'étendue du périmètre communal, le chef des services municipaux; en dehors, le contrôleur civil et parfois une autre autorité désignée par arrêté du Vizir. Il n'y a pas d'état civil spécial pour les indigènes et le caïd n'est nullement, de plein droit, officier de l'état civil.

Les chefs locaux marocains dirigent, comme leurs confrères tunisiens, des sociétés de prévoyance, organismes institués sur le modèle de ceux existants en Algérie et en Tunisie. Sur ce point, les attributions sont identiques.

Mais, en outre, que le fait le caïd marocain ? Il semble qu'il prête son concours, comme jadis son collègue tunisien, aux diverses délimitations qui s'opèrent dans l'empire chérifien : domaine public, domaine privé, terres collectives, circonscriptions territoriales, etc.

En matière judiciaire, les caïds marocains ont conservé des pouvoirs exorbitants et leur grande autorité en cette matière ne fait que grandir celle des contrôleurs civils qui manœuvrent dans leur pénombre. Le dahir du 4 août 1918, presque généralisé, puis réformé par le dahir du 23 avril 1926, a fait disparaître le régime antérieur où régnait l'arbitraire et l'incertitude.

Le caïd et le pacha répriment les infractions de droit commun commises par les indigènes, sauf celles qui sont exceptionnellement de la compétence de la juridiction française (art. 6 du dahir du 12 août

1913 ou disposition législative spéciale) et du Haut Tribunal Chérifien. Ils instruisent, en matière pénale, les affaires de la compétence de la Chambre criminelle de cette dernière juridiction. Ils peuvent prononcer des peines d'emprisonnement allant jusqu'à deux ans de prison ou deux mille piastres hasani d'amende.

Au point de vue civil, la justice maghzen s'est étendue au détriment de la justice religieuse. Elle retient toute une catégorie de litiges de droit privé que les caïds et pachas jugent en équité, à moins qu'ils ne soulèvent un point de droit, auquel cas le renvoi devant le cadhi est prononcé.

Le contrôleur civil au Maroc est également chargé de la surveillance des cadhis. La justice religieuse réorganisée comprend trois juridictions superposées : les cadhis ruraux, les cadhis des villes ou des subdivisions, enfin le tribunal d'appel du Charaâ à Rabat. La troisième partie du dahir du 10 juillet 1914 est consacrée au contrôle de ces deux premières sortes de magistrats. Elle institue des délégués du Ministre de la Justice chargés de vérifier tous les mois les registres de la mahakma, signaler les irrégularités et recevoir les plaintes et réclamations. Ces fonctions sont exercées par les autorités françaises chargées du contrôle des autorités indigènes.

c) Le contrôleur civil a, au Maroc, des pouvoirs de police judiciaire que son collègue de Tunisie a perdu. Certes, les justices provisoires dirigées par les contrôleurs civils n'ont jamais existé dans l'empire chérifien. Le dahir organisant la juridiction française au Maroc prévoyait bien des tribunaux de paix supplémentaires mais, en fait, aucun d'eux n'a vu le jour. La justice n'est rendue que par des juges de paix tenant des audiences foraines, exactement comme en Tunisie. Mais le dahir sur la procédure criminelle augmente le nombre des officiers de police judiciaire de notre code d'instruction. Parmi les nouveaux promus, signalons, art. 1^{er}, 6^e : les contrôleurs civils et leurs adjoints. Leurs pouvoirs, en cette matière, sont de l'importance de ceux des administrateurs algériens.

d) Certaines questions ont encore une grande importance au Maroc et n'en ont plus en Tunisie, du moins pour les contrôleurs civils : la question de la délimitation des terres collectives, par exemple. Les contrôleurs civils au Maroc accomplissent, à l'heure actuelle, une tâche importante que leurs collègues de Tunisie ont déjà eu l'occasion de remplir en temps voulu. Ce sont eux qui procèdent à la reconnaissance de ces vastes domaines et président les commissions de

conciliation ayant pour mission de trancher les nombreux différents soulevés par cette opération.

D'autres problèmes administratifs, par contre, n'ont pas encore surgi dans l'empire chérifien, mais vont paraître un jour ou l'autre : état civil obligatoire pour les indigènes, à fortiori attribution d'un nom patronymique; recrutement par voie d'appel, naturalisation des marocains.

Enfin, les contrôleurs civils de Tunisie et du Maroc se sont occupés de questions différentes, on ne peut très bien s'expliquer pourquoi. La délimitation du domaine privé a vu les premiers à l'œuvre comme présidents de commission, non les seconds. Au Maroc, les contrôleurs civils sont, de droit, présidents des commissions d'arbitrage qui solutionnent les litiges immobiliers au cours de la procédure d'immatriculation. Ils président également les commissions chargées d'établir les conditions d'adjudication des lots donnés à la colonisation. Toutes ces attributions ne sont pas exercées par les contrôleurs civils en Tunisie.

e) Sur un point, des plus délicat d'ailleurs, le contrôleur civil marocain possède un pouvoir de surveillance qui n'appartient pas aujourd'hui à son collègue tunisien. Il contrôle tous les services de sa circonscription. Les fonctionnaires locaux de nationalité française doivent faire passer, sous son couvert, toute la correspondance officielle qui n'a pas un caractère absolument technique. C'est une véritable autorité qu'il exerce sur eux, alors que son collègue de Tunisie ne prime les agents des autres administrations que dans les cérémonies officielles.

Il est intéressant de signaler qu'autrefois, les contrôleurs civils de Tunisie avaient un pouvoir plus étendu qu'aujourd'hui sur les services administratifs fonctionnant dans leur territoire. Ils devaient fournir à la Résidence générale un rapport trimestriel concernant : la situation politique, l'administration générale, les finances, l'enseignement, les travaux publics et forêts, la justice, la police, etc. Il indiquait, en outre, les parties du contrôle visitées, les affaires en suspens et les demandes importantes restées sans solution (Instruction générale du 22 juillet 1887). Ce rapport devint semestriel puis disparut. Aujourd'hui, le contrôleur civil de la Régence n'exerce son autorité sur les fonctionnaires français qu'en documentant les inspecteurs qui viennent vérifier leurs opérations.

Dans quelques circonscriptions, le contrôleur civil du Maroc joue le rôle d'administrateur. Il ne se contente pas de surveiller les tech-

niens : il se substitue à eux. Parfois, il se voit chargé de l'entretien des pistes et a, sous ses ordres, des surveillants de travaux. D'autres fois, il se contente d'établir le programme de construction et d'entretien des routes et pistes après avoir consulté les techniciens des Travaux publics et les Chambres d'intérêts économiques. En fin d'année, il rend compte au Résident général de la marche des opérations fiscales. Les contrôleurs civils de Tunisie ont-ils eu des attributions semblables ou le souvenir s'en est-il perdu dans la nuit des temps ? Nous ne savons.

5° EVOLUTION PARTICULIÈRE AU MAROC. — Enfin, le protectorat marocain a évolué d'une manière spéciale. Mis au pied du mur, devant des problèmes nouveaux, il n'a pas cru devoir imiter le protectorat tunisien. Suivre les sentiers battus lui est apparu pénible, sinon inefficace et dans un certain sens, il a eu raison. Que de fois l'élève ne donne-t-il pas des leçons au maître en ouvrant des horizons nouveaux sur un avenir plus beau ! Il serait peut-être long et même difficile d'énumérer tous les cas où le législateur marocain a cru, sur une même question, donner une solution autre que celle de son confrère tunisien.

En matière de justice française, le Maroc a innové sur bien des points. La compétence de nos juridictions y est plus étendue qu'en Tunisie. Elle juge les sujets et ressortissants des Etats ne jouissant pas d'un privilège de juridiction, connaît exclusivement de la domanialité publique, peut trancher préjudiciellement les contestations relatives au statut personnel et successoral des musulmans et des israélites, intervient en matière d'immeubles non immatriculés au cas où des français et ressortissants français sont seuls en cause.

La procédure civile que le Maroc a adoptée sous l'influence d'un grand juriste, M. Berge, est réellement remarquable. L'absence d'officiers ministériels, la création du secrétaire-greffier les remplaçant tous, l'emploi de la requête comme moyen d'introduire l'instance, la procédure conduite non par l'avoué mais par le juge rapporteur, les avocats éliminés de la fonction de juge, les notifications faites non par huissier mais par la poste ou, à défaut, par la voie administrative, les contrôleurs civils au Maroc servent à quelque chose en cette matière, que de progrès réalisés tout à l'avantage de l'heureux justiciable de ce pays béni ! L'organisation judiciaire est, elle-même, plus complète. Une cour d'appel existe à Rabat ; on attend avec impatience une création semblable à Tunis.

La condition civile des français et des étrangers fait l'objet d'un

dahir en vingt articles promulgué le 12 août 1913. C'est l'œuvre d'un grand juriste français : Geouffre de Lapradelle. Rien de semblable en Tunisie.

Le Maroc présente également une originalité en matière communale. Le protectorat y a développé les organismes locaux, si nécessaires à la vie d'un pays.

Les différences existant entre les régimes municipaux tunisien et marocain sont considérables. Trois d'entre elles sont une conséquence de l'écart d'âge des deux protectorats :

1° Il existe relativement plus de communes en Tunisie qu'au Maroc.

2° Le régime municipal a été unifié en Tunisie. Il ne l'est pas au Maroc où l'on rencontre plusieurs espèces de communes.

3° Les commissions municipales du Maroc, qui correspondent aux conseils municipaux de Tunisie sont, sauf à Casablanca, des organes consultatifs, non délibératifs.

Jusqu'à présent, le Maroc semble en retard sur la Tunisie. Mais en continuant la comparaison, on verra que parfois il la devance.

4° Les organes de la commune ne sont pas les mêmes au Maroc qu'en Tunisie. Dans la Régence, la commune est gérée par un Conseil municipal, nommé par le Gouvernement, ayant à sa tête un président qui n'est autre que le caïd et un vice-président français désigné, comme les autres conseillers municipaux, par décret et qui exerce, par délégation, les pouvoirs du président. La tutelle administrative est étroite, exercée par un bureau des communes, service appartenant à la Direction générale de l'Intérieur, et par le contrôleur civil, qui vise la correspondance municipale à l'arrivée et l'annote au départ.

Au Maroc, au contraire, l'administrateur de la commune est le pacha. Il n'y a qu'un pacha par ville alors qu'en Tunisie, le caïd peut être président de plusieurs municipalités. À côté de ce personnage, dont les pouvoirs sont plus réels que ceux du caïd président de municipalité, on a placé un chef des services municipaux, fonctionnaire correspondant au vice-président français de la commune tunisienne. Mais alors que la fonction de ce dernier est gratuite, le premier nous apparaît comme un agent appointé, donc plus sérieux. C'est le système allemand qu'on a adopté au Maroc. Le chef des services municipaux inspire les arrêtés du pacha et les contresigne, c'est donc un agent de contrôle. Il est officier de l'état civil et officier de police judiciaire, dirige les services municipaux : travaux, assistance, hygiène, bâtiments, etc., et a sous ses ordres un technicien : le chef des tra-

vaux municipaux, personnage administratif totalement inconnu en Tunisie; c'est, également, un agent d'administration directe. La correspondance de la commune avec l'administration centrale, susceptible d'être visée ou annotée par le contrôleur civil, est rédigée par le vice-président de la municipalité en Tunisie et le chef des services municipaux au Maroc.

Quant à l'organe de discussion, il est constitué au Maroc soit par une commission municipale indigène, soit par une commission municipale mixte. Dans le premier cas, la coutume locale est respectée pour la désignation des membres; à défaut, intervient un arrêté viziriel. Dans le second, la nomination appartient au Gouvernement comme en Tunisie. Commission mixte ou commission indigène peuvent se diviser en sections. La première en comprend deux : européenne et indigène, celle-ci subdivisée en israélite et musulmane. Cette dernière distinction est également faite pour les commissions indigènes. Aucune division de ce genre n'existe dans les conseils municipaux tunisiens. Les villes de Casablanca et de Fez possèdent une organisation spéciale qui, tout en faisant appel, en partie, aux élections, leur donne une plus grande liberté administrative.

5° Mais, ce qui place le Maroc au-dessus de la Métropole et surtout de la Tunisie, c'est le développement de l'urbanisme. Les dahirs des 16 avril 1914, 31 août 1914 et 12 novembre 1917 constituent une législation vraiment supérieure. Séparation des villes indigène et européenne, plan général, règlement de voirie, facilitation de l'expropriation, autorisation des associations syndicales de propriétaires, etc..., le Gouvernement tunisien devrait, à notre avis, prendre modèle sur cette organisation.

Enfin, les consulats français ont été supprimés au Maroc. La terre chérifienne n'est donc plus considérée par la France comme une terre étrangère ! Les contrôleurs civils du Maroc n'exercent aucune fonction consulaire ou notariale. A ce point de vue, mais à celui-là seul, leur situation est inférieure à celle de leurs collègues de Tunisie.

En définitive, le Maroc est un protectorat qui, tout en partant d'une même base que la Tunisie, a son originalité propre. Les contrôleurs civils y ont parfois des fonctions différentes de celles de leurs collègues de Tunisie, fonctions qu'ils exercent avec un réel prestige. Certes, cela est dû, en partie, à ce caractère de nouveauté que présente le Protectorat marocain, mais aussi, il faut le dire, à la volonté du Maréchal Lyautey, qui a tenu à avoir comme collaborateurs des fonctionnaires dont les attributions fussent nombreuses et sérieuses.

CONCLUSION DE LA QUATRIEME PARTIE

L'UNIFICATION ADMINISTRATIVE DE L'AFRIQUE DU NORD

De l'étude comparée à laquelle nous nous sommes livrés, il résulte que trop de différences séparent trois pays appartenant à un même entité géographique, ayant les mêmes cultures, soumis aux mêmes lois sociologiques. Pour les esprits épris d'unité comme le sont les français, il y a là quelque chose d'anormal. Aussi le problème suivant s'est-il posé à certains auteurs avides de logique et craignant pour la sécurité de notre empire nord-africain : L'unification administrative de l'Afrique du Nord est-elle souhaitable ? Est-elle possible ?

On invoque en sa faveur plusieurs arguments : besoin de rapprochement des trois possessions françaises, inconvénients du régime de la cloison étanche au point de vue douanes, voies de communication, organisation militaire, espoir que peut donner au personnel administratif un élargissement des cadres de leurs fonctions, etc.

On peut répondre que le désir d'entente est loin d'être général. Certaines forces centripètes qui tendraient à l'unification n'agissent pas toujours dans le même sens. Citons, à titre de mémoire, qu'en Tunisie, l'Amicale des contrôleurs civils refuse la fusion avec les contrôleurs civils du Maroc parce qu'il sont trop nombreux pour les places existantes, avec les administrateurs algériens parce qu'ils sont moins payés qu'eux, soumis au sous-préfet et susceptibles d'être protégés par la députation algérienne. Quant aux forces centrifuges, elles sont certainement les plus fortes. Citons les principales :

1° Dirigeants de nos colonies et protectorats qui veulent avoir la satisfaction de légiférer. Croit-on que, de gaieté de cœur, un Résident général de Tunisie veuille redevenir un préfet, que le général commandant supérieur des Troupes de Tunisie accepte de renoncer à son titre de Ministre de la Guerre de S. A. le Bey et à l'indemnité qui lui versée pour remplir cette fonction ?

2° Intérêts particuliers qui ne capituleront jamais. Le domaine de la chicane entre les trois pays est immense. Les plus acharnés adver-

saires du vignoble tunisien sont les viticulteurs algériens. Qui ne connaît pas la querelle entre Bône et Bizerte pour l'évacuation du minerai de l'Ouenza ! Par où expédiera-t-on les phosphates du Djebel Onk ? On paye moins d'impôts dans la Régence que dans la colonie voisine. Fourmi peu prêteuse, la *Dépêche Tunisienne* est adversaire des conférences nord-africaines, le Sahara, objet de ces réunions, n'étant pas un territoire tunisien.

3° Théorie du mandat qui incite nos sujets à s'éloigner de la France. Fidèles à leur Souverain, les tunisiens veulent rester ce qu'ils sont. Leur ambition est de voir leur pays assimilé à la Syrie, avec une constitution et le contrôle de la Société des Nations.

4° Surtout, inertie administrative. Changer de fond en comble l'organisation d'un pays est une révolution plus importante que de transformer un empire en république. Il en est de l'autonomie comme du protectionnisme. Une fois lancé sur cette voie, on ne peut plus revenir à une doctrine contraire. L'unification de l'Afrique du Nord est peut-être souhaitable; elle sera difficile à réaliser.

Quant aux procédés à employer pour obtenir cette unification, on a préconisé :

1° En haut de l'échelle, la création d'un Ministère de l'Afrique du Nord ⁽¹⁾.

2° En bas, l'assimilation du Maroc et de la Tunisie à l'Algérie. La commune mixte serait la base même de la réforme. Transformer les contrôleurs civils en administrateurs, voilà la clef du problème qui comporte, comme contre-partie, la suppression des caïds tunisiens et marocains. On conserverait, au contraire, les cheikhs indispensables comme points de contact avec la population indigène et qui ont déjà, à peu près, les mêmes attributions que les adjoints indigènes appelés pompeusement caïds.

(1) Voir les articles de M. GIRAULT dans la *Dépêche coloniale* du 21 septembre 1911 et la *Revue politique et parlementaire* de janvier 1918.

APPENDICE I

La politique indigène **Les fonctionnaires locaux de l'Afrique du Nord,** **agents de politique indigène**

La nécessité d'une politique indigène en Afrique du Nord ne fait aucun doute pour les esprits qui tiennent par dessus tout à ce que la France ne perde pas ses possessions coloniales. Mais ce point mis à part, personne ne s'entend sur la direction à donner à cette politique, pas plus les trois Gouvernements intéressés que les simples particuliers. En Tunisie, les dirigeants ne semblent pas avoir une ligne de conduite bien nette en cette matière. La Résidence générale se contente de faire parvenir aux contrôleurs civils tous les ouvrages concernant l'Islam, depuis Yasmina jusqu'aux livres d'André Servier, en faisant, bien entendu, des réserves sur les exagérations qu'ils contiennent. En Algérie, les circulaires de M. Violette, au Maroc, les discours du Maréchal Lyautey semblent constituer un corps de doctrine d'une grande valeur morale, sans doute, mais d'une efficacité bien douteuse.

Un principe de colonisation a été plus d'une fois énoncé par les manuels de législation coloniale : « Obliger les indigènes à vivre en paix sous la domination française tout en améliorant leur condition matérielle ». La première proposition est, hélas, une question d'ordre militaire. Tant que notre armée sera forte, nous resterons les maîtres. La deuxième signifie, sans doute, créer des écoles, des hôpitaux, des recettes postales. Mais si les progrès réalisés contredisent des idées religieuses ou soi disant telles ! En matière de besoins matériels où s'arrêtera-t-on ? Une reine de carnaval, un dancing, une anisette, des journaux pornographiques, appelle-t-on cela de la civilisation ? Comment peut-on, d'autre part, améliorer la condition matérielle d'un peuple sans améliorer sa condition morale ?

La question de la politique indigène en Afrique du Nord est d'autant plus délicate :

1° Qu'elle touche à des susceptibilités de race et de religion. Il y a lutte entre arabes et berbères, sédentaires et nomades, citadins et bédouins, musulmans et israélites.

2° Qu'elle forme un tout dont les diverses parties sont étroitement

solidaires. Religion, droit local, instruction, naturalisation, fonctions publiques, toutes ces matières sont intimement liées. Si on agit sur un point, tout le reste s'en ressent. Ainsi, un indigène se naturalise, il peut, par cela même, accéder à des fonctions interdites à ses anciens compatriotes; son traitement, s'il est agent de l'Etat, augmente d'un tiers ou d'un quart; il est régi par le droit français et non par les coutumes locales; l'administration veillera à ce qu'il envoie ses enfants dans nos écoles, mais certains de ses anciens coreligionnaires l'insulteront comme renégat.

3° Qu'elle ne peut être traitée logiquement, car la logique conduit aux solutions extrêmes et à des conséquences imprévues. La politique indigène en Afrique du Nord est faite de concessions, de palabres, de sourires. Elle vit au jour le jour, d'une exquise politesse, mais sans doctrine bien définie.

4° Qu'elle est complexe, une partie des milieux indigènes ayant évolué dans un sens libéral, sinon parfois libre-penseur. Faut-il protéger, pour plaire au bas peuple, la secte des Aïssaouas ? Son œuvre n'est guère d'utilité publique, car elle consiste à rendre fous ses adhérents. Doit-on permettre la révocation d'un notaire indigène parce qu'il a, sans renier sa religion, écrit un livre sur la femme musulmane en Tunisie ? On comprend sans peine que les représentants de la France en Afrique du Nord ne tiennent nullement à être mêlés dans des querelles de Tartuffe.

5° Qu'elle n'est guère susceptible de s'afficher au grand jour sans soulever des protestations, suivant ses tendances, soit de certains français, soit des indigènes. On a souvent parlé de l'animosité des colons contre les autochtones sans jamais en donner la véritable cause. Les personnes qui se sont occupées de ce problème ont été chercher dans la religion ou les mœurs, des raisons qu'il est pourtant facile de trouver autre part si on examine la question terre à terre.

Que désirent les divers partis agrariens qui se sont constitués en Afrique du Nord ? Trois choses, parfois difficiles à obtenir :

1° Cultiver de nouvelles terres.

2° Diminuer le prix de revient de leurs produits, ou tout au moins ne pas l'augmenter.

3° Obtenir de nouveaux débouchés.

En résumé, augmentation de capital, surélévation des bénéfices, vente assurée, voilà ce que veulent des hommes qui peinent dans l'espoir de faire fortune.

Comment atteignent-ils ces trois buts :

Le premier, en s'attaquant à l'immutabilité des biens habous, en protestant violemment contre l'existence de terres en friches, en approuvant les délimitations abusives du domaine de l'Etat.

Le second, en s'opposant à tout octroi de liberté à l'ouvrier agricole indigène : droit électoral, suppression du khamessat, droit syndical, conseils de prud'hommes ruraux, salaire minimum, etc., en criant contre l'augmentation des impôts, en faisant retomber le poids des taxes sur le menu peuple ⁽¹⁾.

Le troisième, en affichant une doctrine commerciale vraiment mercantile : libre-échangiste en Tunisie, protectionniste en Algérie.

Il n'est guère besoin de dire que leurs espoirs sont parfois déçus. Ils se font d'abord beaucoup d'ennemis : fonctionnaires qui tiennent à l'augmentation de leurs traitements, socialistes locaux qui s'insurgent contre les procédés employés envers les ouvriers indigènes, agriculteurs français qui ne veulent pas de l'invasion des produits à bas prix sur le marché national.

Mais surtout, ils luttent contre les bourgeois indigènes. Ceux-ci trouvent que les habous sont une institution religieuse des plus respectable, que l'existence de ces biens évite des charges à la collectivité et fait supporter plus facilement leur misère à ceux que le sort n'a pas favorisés, qu'enfin, c'est un excellent procédé juridique pour conserver les biens dans les familles. D'autre part, ils sont grands propriétaires d'espaces en friche et ne tiennent ni à les vendre, ni à payer l'impôt sur les terres incultes; surtout ils veulent éviter que leurs enchirs soient expropriés pour une raison ou pour une autre. A l'heure actuelle, en Tunisie, la presse arabe remplit ses colonnes de lamentations sur la façon dont sont délimitées les forêts. Certaines terres enlevées aux indigènes seront-elles censées forestières quand il s'agira de les livrer à la colonisation française ? Enfin, les bourgeois indigènes sont partisans de l'instruction obligatoire. Les colons trouvent, au contraire, qu'au prix qu'elles coûtent, les écoles françaises donnent très peu de résultats. Combien de millions de francs, disent-ils, faut-il déboursier pour produire un certifié d'études primaires dans certaines écoles franco-arabes ?

6° Qu'enfin, elle ne peut être la même dans les trois parties de l'Afrique du Nord. En Tunisie et au Maroc, le respect de la personne

(1) Le petit fellah de l'Afrique du Nord n'est pas, à l'heure actuelle, une force sociale. Il n'a pas encore goûté comme le paysan sicilien et andalou à la coupe des appétits politiques. Mais il est évident que quand ce phénomène se produira, il faudra s'attendre à de vastes mouvements de révolte agraire, au réveil de la vieille terre de Donat.

et des prérogatives du Souverain local font partie de la politique indigène. La question ne se pose pas en Algérie. Les circonstances sont surtout différentes en Tunisie. La Régence est un pays spécial dans le cadre de l'Afrique du Nord. Elle n'a pas de population berbère; ses habitants sont lettrés en langue arabe; elle subit, en outre, l'influence intellectuelle de pays à civilisation avancée : l'Egypte et la Syrie.

Aussi, ne croyons-nous pas à l'existence d'une politique indigène effective. En tout cas, si jamais elle existe, nous lui reconnaissons les caractères suivants :

1° Elle est instable et dépend, en grande partie, des sentiments des dirigeants. On a souvent opposé, à ce point de vue, en Algérie, MM. Lutaud et Jonnart. Quant à l'intérieur du pays, autant d'administrateurs, autant de manières différentes d'agir avec les indigènes.

Quel est le rôle du fonctionnaire français chargé de représenter l'autorité gouvernementale à l'intérieur de l'Afrique du Nord ? Devant des problèmes impossibles à résoudre, il ne peut que se tenir dans un juste milieu : vanter aux indigènes les améliorations créées, leur faire comprendre que notre départ aurait pour conséquence une anarchie profonde, s'il s'agit de la Tunisie que l'indépendance d'un petit pays est un vain mot; écarter les questions épineuses, telles que la multiplication excessive des fonctionnaires français pour lesquels il faut payer de lourds impôts et la situation inférieure faite aux agents indigènes au point de vue grade et traitement ⁽¹⁾. Peut-il, à la fois, favoriser la colonisation et protéger les indigènes ? Il y a là une véritable contradiction, peut-être pas insoluble mais, en tout cas, difficile à surmonter : C'est une question d'équilibre. Son autorité personnelle et un gros bon sens ne peuvent que le servir. Voici comment il pourrait résoudre le problème :

a) En jouant le rôle d'arbitre dans les litiges. Il lui est loisible de

(1) Y a-t-il pour parler le langage de Durkheim, une conscience collective des fellahs de la Régence ? Sur deux points, nous reconnaissons son existence. Tous les agriculteurs tunisiens réclament des prêts d'argent ou de grains et des écoles. Le Gouvernement du Protectorat leur en donne : C'est donc un bon gouvernement au point de vue sociologique. Mûs par le principe de la conservation de l'espèce, les paysans de Tunisie veulent, en définitive, le droit à la vie. Et pourtant sur ce point, ils n'ont pas été jusqu'au bout de leur conception. Pendant la guerre, ils ont accepté de servir au front, sans murmurer, alors qu'en Afrique Occidentale, pays moins évolué, la conscience collective de la population s'est soulevée avec horreur contre l'envoi d'hommes noirs en France, destinés selon les racontars populaires, à servir de nourriture aux hommes blancs.

Sur d'autres questions, la conscience collective ne s'est pas formée :

1° Le khammès a le respect de la propriété individuelle dont il est la victime.

2° Certaines questions économiques, très importantes pourtant, laissent la masse du peuple tunisien indifférente. Il a accepté sans protestation la stabilisation de la monnaie française. « S. A. le Bey est devenu banqueroutier par la faute de la France », a clamé en vain le destour. Aucun écho ne lui a répondu dans la conscience du campagnard tunisien.

convoquer devant lui les intéressés, mais sans pression, car il s'agit, le plus souvent, d'une matière d'ordre privé. Or ce n'est pas toujours ce qui arrive. L'indigène se voit amené de force et son consentement à la transaction intervenue n'est pas libre. Il est de notoriété publique que certains chefs indigènes se sont fait une triste réputation par leur brutalité envers leurs administrés pour plaire à certains groupements d'agriculteurs français. Aussi rejettons-nous comme néfaste cet arbitrage administratif.

b) En recrutant du personnel agricole pour le colon par l'intermédiaire des khalifats et des cheikhs. Malheureusement, nos compatriotes en arrivent à croire que l'indigène est obligé au travail des champs. Dans certains esprits frustes, ressuscite l'idée de servage.

c) En activant les tournées de ses cavaliers. La sécurité est la condition primordiale du progrès agricole dans les campagnes.

d) En appuyant les demandes des colons : routes, écoles, distributions postales, canalisations d'eau, etc. Mais il convient également de ne pas sacrifier les villages indigènes dont les habitants, eux aussi, payent des impôts.

2° Elle est contradictoire. C'est, à la fois, une conséquence de sa mobilité et de son manque de logique. Vivant au jour le jour, elle ne peut que présenter des cas d'espèces.

Que dire d'un Gouvernement qui, après avoir supprimé la protection française, permet aux tunisiens, malgré le système de l'allégeance perpétuelle qui les régit, de devenir nos compatriotes ! Pourquoi créer une justice indigène pour permettre aux israélites de la décrier et lui grignoter des justiciables. Les magistrats tunisiens forment, à l'heure actuelle, le véritable noyau du parti destourien. Il est difficile de leur reprocher leur hostilité envers la France car ils ne font, et c'est bien leur droit, que défendre leur gagne-pain. Est-ce bien loyal de faire proclamer qu'un musulman peut se naturaliser français tout en observant sa religion ? Il est difficile, tout en se disant mahométan, d'écarter le statut successoral du prophète et le jeu du testament français n'arrive pas toujours à combler l'abîme entre les deux législations. Pourquoi se contenter, en cas de naturalisation, de la renonciation du mari seul au statut personnel ? La France prend, sans doute, une mesure gracieuse à l'égard des indigènes. Mais alors qu'elle aille jusqu'au bout de sa conception et qu'elle n'admette pas la sujétion de la femme au mari dans une question de conscience. L'Islam nous donne, à ce sujet, une belle leçon de tolérance,

Le Prophète a eu des épouses qui n'étaient pas musulmanes et il n'a jamais essayé de leur faire changer de religion. La presse arabe n'a-t-elle pas attaqué, au nom de l'indisponibilité de l'Etat, un principe de droit civil français, la manière expéditive et parfois un peu fantaisiste avec laquelle nous changeons le nom des personnes en instance de naturalisation ?

3° Elle est trop souvent muette, attendant sans doute un mouvement d'opinion publique pour se prononcer. Tout le monde ou presque est d'accord sur la nécessité de l'instruction publique en Tunisie. Faut-il la rendre obligatoire ? Doit-elle comporter, au degré élémentaire, un diplôme d'arabe ? L'enseignement coranique doit-il être maintenu ou n'est-ce qu'un appât momentané pour retenir les élèves ? Toutes questions en suspens, à propos desquelles le Gouvernement n'ose se prononcer. Mais pourquoi laisse-t-il un congrès d'instituteurs discuter librement sur un problème de politique aussi grave que la suppression de la langue arabe dans les écoles gouvernementales ?

CONCLUSION GENERALE DE L'OUVRAGE

TENTATIVE D'ADMINISTRATION DIRECTE EN TUNISIE ET AU MAROC. SES CAUSES. — Un phénomène se produit, à l'heure actuelle, à la fois en Tunisie et au Maroc. On tente de transformer les agents locaux de contrôle en administrateurs directs. Après avoir prôné le système du protectorat, il semble qu'on veuille retourner en arrière.

Dans la Régence, les essais de décentralisation avec les Conseils de Région, les Conseils de Caïdat et les dépenses propres constituent un début, timide sans doute. Bien plus, une enquête sur le fonctionnement des communes mixtes a été menée par l'un des fonctionnaires les plus éminents du Gouvernement tunisien qui s'est transporté en personne dans la colonie voisine. Le but poursuivi était de transformer les caïdats en communes rurales analogues aux communes mixtes. Au Maroc, la création, puis, sans doute, la généralisation des budgets régionaux feront du contrôleur civil, chef de région, un véritable organe d'administration directe.

Quelle est la cause de ce mouvent d'idées ? Le protectorat est un système de gouvernement qui se conçoit très bien en haut de l'échelle. Le respect dû aux traités exige, de la part de l'Etat protecteur, le maintien de ce régime tant que le Souverain de l'Etat protégé et ses Ministres se tiennent dans les justes limites exigées pour son application. Mais en province, laisser l'administration aux chefs indigènes sous le couvert de fonctionnaires français peut s'admettre pendant la période de début. Il est à craindre qu'avec le temps, les fonctions de contrôle dont le but est de faire pénétrer les méthodes administratives nouvelles dans l'esprit des autorités indigènes, ne deviennent à la fois moins utiles et moins autoritaires.

Nous allons expliquer ces deux points, en prenant comme exemple la Tunisie :

1° Le contrôle civil devient moins utile. Les caïds s'assimilent vite nos conceptions modernes. Quelques-uns sont pourvus de diplômes français. Vouloir les conseiller équivaut à un non-sens de notre part, à une humiliation de la leur.

Il reste pourtant, dira-t-on, deux avantages au régime du contrôle qui pourraient justifier son maintien :

a) Nous pouvons connaître leur intime pensée et leur éviter de tomber dans les doctrines séditionnelles.

b) Nous pouvons les empêcher d'abuser de leurs pouvoirs et de s'enrichir aux dépens de leurs administrés.

Mais ces deux résultats sont plus que problématiques. En tout cas, dans le domaine des faits, ils n'ont pas été obtenus. Bien des chefs indigènes n'ont dû leur fortune qu'à l'opposition qu'ils ont faite à l'action de la France en Tunisie. Loin de nous l'idée de critiquer le Gouvernement du Protectorat. Au contraire, nous l'approuvons pleinement. Sa politique du sourire aux enfants prodiges lui évite de faire des martyrs et maintient l'opposition dans une certaine limite. On n'insulte pas trop un Gouvernement quand on est sûr que, tôt ou tard, il vous prendra comme fonctionnaire.

Quant à prétendre que le contrôleur civil empêche le caïd de s'enrichir aux dépens de ses administrés, la plaisanterie pourrait paraître un peu forte. Tous les auteurs ayant écrit sur la Tunisie ont signalé l'avidité des chefs indigènes et insisté sur les procédés scandaleux qu'ils emploient pour faire rapidement fortune. Devant les faits qu'on ne peut nier, on se pose immédiatement la question suivante : Ou le contrôle des autorités locales ne sert à rien ou alors la solution du problème est tout autre.

2° Le contrôle devient moins autoritaire. Au fait, a-t-il réellement existé au début du Protectorat ? Nous en doutons. Il ne faut jamais oublier, quand on étudie l'Afrique du Nord, qu'à côté des textes, il y a les faits. Dans les premiers moments de la mise en œuvre du Protectorat, le caïd n'était rien. Doué d'une âme de vaincu, ne comprenant pas très bien ce qu'il fallait faire, il se trouvait fort heureux d'être parfois mis de côté. Le contrôleur civil n'exerçait pas l'administration directe mais il l'usurpait, ce qui revenait au même pour les populations administrées.

Aujourd'hui, les caïds, plus instruits et jugeant mieux les choses, défendent leurs prérogatives. Il faut compter avec eux et aussi avec les appuis politiques dont ils savent s'entourer. Le contrôleur civil ne surveille plus mais compose, collabore, parfois supplie.

Le contrôle s'est aussi relâché en Tunisie pour trois autres raisons, celles-ci d'ordre technique :

a) Les administrations centrales ont cru devoir faire inspecter les caïds par des fonctionnaires appartenant à leur ordre. Ont agi ainsi les Finances et la Justice, la première en vue de vérifier la comptabilité, la seconde pour activer les saisies.

On a beau dire que l'inspection et le contrôle n'ont pas le même domaine, il n'en est pas moins vrai qu'il s'agit, dans les deux cas, de la surveillance des faits et gestes d'un agent. Pour ceux qui ont l'habitude des mœurs administratives, c'est un axiome de dire que quand un fonctionnaire a deux chefs, il n'obéit à aucun, car, en général, ces chefs ne sont presque jamais d'accord.

b) L'existence de tribunaux régionaux placés au point de vue judiciaire au-dessus du caïd, et dont les magistrats ne sont pas soumis à la surveillance de l'administration, crée une doctrine nouvelle s'inspirant de principes juridiques français mais néfaste à la persistance du contrôle administratif.

Les caïds reçoivent des ordres du Parquet et du juge d'instruction. Les contrôleurs civils peuvent leur suggérer des solutions contraires. Que doivent-ils faire ?

c) Enfin, la surveillance exercée par les contrôleurs civils s'est fortement atténuée depuis l'adoption en Tunisie du principe de la séparation des pouvoirs. La correspondance judiciaire n'est plus susceptible, au départ, que d'un droit de visa de la part des autorités de contrôle. Aussi, celles-ci ont-elles tendance à se désintéresser des questions d'ordre judiciaire, pour lesquelles elles ne sont pas toujours bien préparées.

Au Maroc, la situation des contrôleurs civils n'est pas encore la même qu'en Tunisie. Elle ne tardera pas à le devenir si la vigilance des Résidents généraux se trouve en défaut. C'est pour parer à cette situation qu'on a pourvu les contrôleurs civils de pouvoirs d'administration directe. Les simples contrôleurs civils sont officiers de police judiciaire et les chefs de région préparateurs et ordonnateurs d'un budget. On a aussi, il est vrai, renforcé le contrôle administratif. Toute la correspondance non technique des fonctionnaires français passe par l'intermédiaire du contrôleur civil.

REPROCHES ADRESSÉS AUX CONTRÔLES CIVILS EN TUNISIE. — Les contrôles civils, en tant qu'organes superposés à l'administration locale tunisienne, sont fortement attaqués en Tunisie. Indigènes qui supportent mal la tutelle française, contribuables qui prétendent payer deux agents pour une même fonction, services techniques qui veulent agir à leur guise, tous sont unanimes pour leur adresser de violentes critiques.

Que leur reproche-t-on exactement ?

1° Leur incapacité. Ce sont, disent leurs adversaires, des touche-

à-tout propres à rien. Il y a là un reproche identique à celui adressé aux préfets et sous-préfets. La réponse à cette objection a déjà été faite, en d'autres temps. Il faut à tout gouvernement un délégué de sa puissance et un dépositaire de sa pensée à l'intérieur du pays. On peut ajouter que dans une contrée comme la Tunisie, à races et religions différentes et susceptibles, l'existence d'un représentant du Résident général dans chaque contrôle civil est encore plus indispensable.

2° L'encombrement qu'ils créent dans l'administration. Quatre courants de correspondance administrative se partagent l'activité des fonctionnaires de la Régence. Ils ont lieu dans les deux sens. Le premier part des Directions générales et des Ministères vers les caïds et cadhis en passant par le canal des contrôles civils. Le deuxième, émanant des différentes Directions générales, se concentre à la Résidence générale, parvient aux contrôles civils d'où il se disperse une deuxième fois entre caïds, khalifats, postes de gendarmerie, postes de police. Le troisième est plus direct. Il provient des Directions générales et aboutit aux agents locaux de ces administrations sans passer par aucun intermédiaire. Le quatrième constitue un petit circuit partant des agents locaux français pour aller chez le caïd ou le cadhi en passant par le contrôleur civil.

Il y a donc beaucoup de « *Vu et transmis* » dans la correspondance administrative, moins d'ailleurs qu'avant la suppression des annexes de contrôles civils et moins que dans les territoires militaires du Sud tunisien, où toute la correspondance est visée par le commandant militaire.

Signalons, pour répondre à l'objection, que le Résident général peut, quand les besoins du service l'exigent, rendre plus rapides les opérations administratives en supprimant les intermédiaires. C'est ainsi qu'il a permis aux contrôleurs civils de communiquer directement avec l'Administration centrale de l'Armée tunisienne, et que les autorités militaires correspondent sans intermédiaire avec le caïd en matière de recrutement par voie d'engagement. Il a même autorisé les contrôleurs civils à s'adresser directement, pour la délivrance des passeports, au Ministère des Affaires Etrangères.

3° L'inutilité d'une partie de leur besogne administrative. Leur effort porte principalement sur le contrôle de la correspondance indigène. En matière judiciaire, la suppression du droit d'annotation enlève une grande partie de sa valeur à la surveillance qu'ils exercent. En matière administrative, croit-on que c'est en visant des

lettres que le contrôleur civil veillera à la bonne tenue de l'état civil indigène, à la bonne marche des opérations de recrutement, à la régularité de la rentrée des impôts, au fonctionnement normal des Sociétés de Prévoyance ? Il vaudrait mieux, si on tient à lui laisser le contrôle des chefs indigènes, qu'il vérifie lui-même les registres de l'état civil, qu'il préside la commission de tirage au sort, qu'il récapitule la comptabilité du caïd et qu'il assiste à la confection des contrats de prêts hypothécaires. Il faudrait le transformer en inspecteur. Nous ne voyons qu'un point où le contrôle de la correspondance administrative des caïds rend de réels services, en matière d'élections et d'assemblées tunisiennes. Là, les questions de date sont de première importance.

D'autre part, pour cent visas donnés, combien y a-t-il d'annotations ? Une, deux, peut-être. N'est-ce pas un abus bureaucratique, en ce cas, de faire passer par l'intermédiaire du contrôleur civil toute la correspondance des chefs indigènes ? Il faut ajouter que les progrès de la science ne favorisent pas le contrôle administratif des fonctionnaires tunisiens. Nous ne parlons pas des messages de T.S.F. dont la captation créera un grave problème administratif, mais les conversations par téléphone sont-elles contrôlables ?

La besogne du contrôleur civil devient surtout bureaucratique quand il est tenu d'adresser des renseignements à la Résidence générale. Pour obtenir ceux-ci, il s'adresse, suivant les cas, aux caïds ou aux chefs de poste de gendarmerie et de police. Il les recopie ensuite en corrigeant les fautes d'orthographe et les transmet à son supérieur hiérarchique. Le contrôleur civil n'est-il donc pas un agent d'information directe ? Il pourrait l'être, il devrait l'être. Mais, bien souvent, sa surveillance manque d'une base solide : la connaissance directe des faits. Il est évident, d'autre part, qu'il y a là beaucoup de paperasserie inutile.

Enfin, les contrôleurs civils prêtent, eux-mêmes, le flanc aux critiques qui leur sont adressées. Ils se désintéressent du contrôle des autorités indigènes et cela pour plusieurs raisons :

1° Cette fonction demande des connaissances en langue arabe que bien peu possèdent. C'est une besogne d'interprète. Et en cette matière, que de contrôleurs civils s'en remettent purement et simplement à ce dernier ! Même ceux pouvant se passer de cet intermédiaire sont les premiers à réclamer son concours. Il leur paraît humiliant d'accomplir une besogne considérée comme inférieure.

2° Cette fonction échappe à l'action de la Résidence générale. Elle

se rattache aux Directions de l'Intérieur, de la Justice, des Finances. Or, l'avancement des contrôleurs civils dépend du Bureau des contrôleurs civils, service étroitement rattaché à la personne même du Résident. On comprend facilement que le zèle des contrôleurs civils ne soit guère excité en cette matière.

3° Certains contrôleurs civils, par un sentiment qui les honore personnellement, ne tiennent nullement à s'occuper d'affaires arabes. On y laisse toujours un peu de sa dignité.

Il existe enfin un cas où le contrôle des autorités indigènes ne se contente pas d'être insuffisant, mais devient néfaste à la bonne marche des services administratifs. C'est lorsque pour traiter une affaire avec un caïd, un fonctionnaire français est obligé de passer par l'intermédiaire du contrôleur civil. Nos compatriotes, appartenant aux administrations tunisiennes, se plient mal à cette exigence. Ils n'en comprennent pas la signification et ont tendance à y voir une sorte de détournement de pouvoir. Ils préfèrent plutôt laisser la question en suspens ou cherchent à la traiter oralement. Lorsqu'un règlement est trop souvent violé, le mieux est encore de le supprimer.

On pourrait également rapprocher de ce cas celui des agents appartenant à l'administration centrale en mission à l'intérieur de la Régence, qui sont tenus, chaque fois qu'ils pénètrent dans un contrôle civil, de rendre visite au contrôleur. Pour remplir cette obligation, ils ont parfois une grande distance à parcourir. Peut-on imposer un pareil dérangement à des fonctionnaires qui se considèrent, au moins, comme les égaux d'un contrôleur civil ? Et puis, à quoi sert exactement cette visite réglementaire ? Politesse, si l'on veut, mais sans utilité administrative. Le contrôleur civil est-il en mesure de donner des renseignements d'ordre technique ? D'autre part, au point où en est arrivée l'administration en Tunisie, jamais un ingénieur principal des Travaux publics, un inspecteur primaire, un inspecteur des Postes ne cherchera à collaborer avec un délégué du Résident général.

Des objections faites au système des contrôles civils, la première, inspirée par la jalousie, ne peut se soutenir. Le principe d'autorité sera toujours supérieur à celui de spécialité. Il est la raison d'être des gouvernements. Mais nous nous trouvons dans l'obligation de dire que les deux autres, sans être vraies d'une manière absolue, présentent un grand fond de vérité.

RÉFORMES A ACCOMPLIR EN MATIÈRE D'ATTRIBUTIONS DES CONTRÔLEURS CIVILS EN TUNISIE. — Quelles sont les réformes qu'il convient d'ac-

complir en matière d'attributions des contrôleurs civils en Tunisie ? Il est évident que si on écarte la suppression des contrôles civils, la seule solution possible consisterait à accentuer leur marche vers l'administration directe. On pourrait, au début, laisser aux caïds leurs attributions, mais il serait à souhaiter que ces personnages disparaissent petit à petit de la scène locale.

Il faudrait décharger les contrôleurs civils du contrôle de la correspondance indigène, sauf en matière électorale et de confréries, en agissant progressivement. On débiterait par les grands centres où siègent des caïds instruits.

Ensuite, leur donner les attributions que nous allons énumérer :

1° Créer pour chaque caïdat une commune rurale, analogue à la commune mixte, avec budget et domaine, et dont le contrôleur civil serait l'administrateur ⁽¹⁾.

2° Transformer les régions et en faire des personnes morales semblables aux régions du Maroc. Augmenter les pouvoirs du contrôleur civil chef de région : lui donner la présidence de la commission de révision des listes électorales du Grand Conseil, lui permettre d'exercer une partie de l'autorité préfectorale, en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, d'établissements insalubres et de tutelle des communes, par exemple.

3° Unifier toutes les forces de police et les concentrer en une seule main, celle du contrôleur civil. Les colons se plaignent de l'insécurité dans le bled ; les journaux leur font écho ; le Grand Conseil vote des crédits mais le résultat reste toujours le même. Gendarmerie, police, oudjak, chefs indigènes, les quatre forces de police existant à l'heure actuelle, en Tunisie, s'ignorent pour collaborer, mais se connaissent fort bien pour se renvoyer les affaires que personne ne veut traiter. Elles dépendent d'administrations différentes : la gendarmerie, de l'Armée et du Parquet, l'oudjak, de la Résidence générale, la police et les chefs indigènes, de deux services, d'ailleurs différents, de la Direction générale de l'Intérieur. C'est dire s'il est facile au contrôleur civil de les coordonner. Qu'on s'imagine les ennuis d'un spahi de l'oudjak qui, sur l'ordre de son chef, va prêter main forte à un gendarme dépourvu de son compagnon. Qui lui paiera ses frais de tournée ? Sur quelle partie du budget les imputer ?

Il faudrait également loger les forces de police unifiées dans les

(1) Cette création a été envisagée, avec certaines modalités, par ROND BALEK « *La Tunisie après la Guerre* », p. 113.

bâtiments du contrôle civil, ou alors, la réforme manquerait, en grande partie, son but. Un chef de police locale n'aurait immédiatement qui aspirerait à être l'égal du contrôleur civil.

Cette concentration présentera, sur un autre point, un avantage considérable. Le contrôleur civil qui ne pourra se déplacer, n'aura pas besoin d'un écrit pour charger un policier ou un gendarme (peu importe le nom qu'on leur donnera) d'effectuer une enquête. Il lui donnera ses ordres verbalement, sur place. Ce seul fait, si simple en lui-même, supprimera au moins le tiers de la paperasserie des contrôles civils.

A cet ensemble de réformes accomplies au bas de l'échelle, à cette déconcentration bienfaisante, correspondrait une organisation adéquate de l'administration supérieure.

La Tunisie a évolué jusqu'à présent d'une façon quelque peu spéciale. L'administration indigène, contrôlée en haut de l'échelle par le Directeur général de l'Intérieur, en bas par le contrôleur civil, s'est laissée déborder par les services techniques. Ceux-ci ont eu beau jeu pour se développer, le point de vue politique ne jouant pas le même rôle en Tunisie qu'en France. Ils sont aujourd'hui à peu près indépendants, se multiplient comme par enchantement (la science coûte cher à la Tunisie), se servent des contrôles civils quand bon leur semble, parfois partent en lutte contre eux. Jusqu'à présent, le mal n'est encore que d'ordre secondaire. Mais là où il devient important, c'est lorsque toutes les affaires administratives sont concentrées à Tunis et Dieu sait si elles y dorment après avoir passé par bien des bureaux plus ou moins compétents ⁽¹⁾.

A ce régime néfaste qui risque de compromettre l'avenir de la Tunisie, le remède radical a été trouvé : la suppression des Directeurs généraux ou du moins de certains d'entre eux, et la prise en mains de l'administration de toute la Régence par le Résident général. On construirait une immense bâtisse qui coûterait peut-être cent à cent cinquante millions au budget tunisien, mais qui lui rapporterait des milliards d'économie. Elle pourrait contenir tous les services publics et serait digne de loger le représentant de la France. Ce dernier serait alors le seul responsable de la gestion administrative. Cette concen-

(1) RODD BALEK : « *La Tunisie après la Guerre* », p. 112. Opin. cit. « On ne saurait traiter une affaire locale quelconque sans mettre en branle un machinisme bureaucratique compliqué qui encombre sans utilité les administrations centrales et entrave tout. Il suffira d'indiquer, à titre d'exemple, que les permis de port d'armes sont délivrés à Tunis pour toute la Régence. Il est vraiment urgent de décongestionner les services de la capitale et de confier aux contrôleurs civils et aux municipalités l'accomplissement d'une série d'actes qu'ils exécuteront avec plus de compétence et de rapidité ».

tration de l'autorité effective produirait des effets salutaires au point de vue discipline et rendement ⁽¹⁾.

Qu'on ne dise pas que le Résident général ne supporterait pas le poids d'une telle charge. Il aurait d'abord des collaborateurs dévoués, soigneusement choisis. D'autre part, la Tunisie est un petit pays qu'on ne peut comparer à la France. Un homme intelligent et actif ne saurait administrer directement quarante-et-un millions d'habitants. Il peut fort bien le faire quand il ne s'agit que de deux. En tout cas, la besogne matérielle serait réduite: 1° par la déconcentration; 2° par la suppression de la correspondance entre administrations centrales.

La création d'un tribunal administratif, également, s'impose. M. Soulmagnon, dans son excellente thèse « Principes du contentieux administratif tunisien », nous apprend que le justiciable tunisien est loin d'avoir trouvé son juge et il se déclare totalement incapable de donner des solutions positives dans les cas d'espèces qu'on voudrait lui présenter. Ce n'est certes pas en Tunisie que la célèbre formule de Laferrière est réalisée : « Il faut aplanir la voie qui conduit les administrés vers leur juge ⁽²⁾ ».

En attendant ces réformes radicales, nous proposons des palliatifs destinés à rehausser le prestige d'un corps de fonctionnaires dont la mission essentielle est d'être les représentants du Délégué de la République française en Tunisie :

(1) Le Directeur général est, en Tunisie, ministre, préfet, maire, parfois juge, en tout cas couvert soit par l'irresponsabilité de l'Etat tunisien, soit par une justice indigène qui tremble devant lui. La décentralisation par services a été poussée dans ce malheureux pays jusqu'à l'absurde. Elle lui a été aussi néfaste que lui sera favorable la décentralisation par régions.

La conséquence d'un pareil système administratif peut se résumer en une formule lapidaire : Il y a manque total de coordination entre les divers services publics de la Régence. Cet agencement défectueux se traduit par des faits qui frappent l'esprit populaire : pléthore d'agents dans certaines administrations alors qu'il en manque dans d'autres; routes mal entretenues; fortunes trop rapides faites par certains entrepreneurs; lots de colonisation distribués d'une façon arbitraire; une certaine d'écoles franco-arabes fondées depuis quinze ou vingt ans et qui n'ont pas encore produit un certifié d'études; contrebande sur une grande échelle des cigarettes, parfums, armes et poudre par Ferryville et Tindja; décentralisation par régions arrêtée à la création des conseils de région qui servent surtout, pour le moment, d'occasions de promenade aux hauts fonctionnaires de Tunis; l'action résidentielle contrecarrée à tout instant : lutte contre le destour, congrès eucharistique, politique des Travaux Publics contre les petits entrepreneurs français, du Service des forêts contre les indigènes; Résident Général qui semble surpris par les scandales que lui annonce la presse : Oued Kebir, Caisse Régionale et qui pour défendre le prestige de la France est obligé de couvrir des subordonnés que dans son for intérieur il blâme sévèrement.

(2) Nous sommes en train de suivre dans la Régence une politique identique à celle des Romains, ce qui n'est guère flatteur pour nous. Le vice fondamental du droit romain réside dans l'absence de contentieux administratif. Ce point essentiel a entraîné la chute d'un vaste empire. La paix romaine était, certes, un bienfait appréciable mais la cupidité des fonctionnaires de la hiérarchie divine, les abus d'une administration qui prétendait réglementer la vie privée, les exigences d'une fiscalité sans contrepoids, présentaient des inconvénients bien plus considérables. — L'opposition de l'Italie à la création d'un tribunal administratif ne saurait se concevoir, les entrepreneurs italiens étant, à l'heure actuelle, les jouets de l'administration tunisienne.

1° Donner aux contrôleurs civils, ainsi qu'à leurs suppléants, des pouvoirs de police judiciaire, aussi bien en matière de justice tunisienne que française.

2° Rétablir le rapport trimestriel de la circulaire de 1887 sur le fonctionnement des diverses branches de l'administration dans chaque contrôle.

3° Généraliser le système des avances en régie. Celles-ci sont réglementées par l'article 3 du décret du 12 mai 1906. Le Gouvernement les accorde par ordonnance spéciale aux agents de certains services, sous réserve par ces derniers, de produire dans les quarante-cinq jours, en un bordereau nominatif établi en double exemplaire, les quittances des divers créanciers entre les mains desquels ils ont effectué des paiements. La partie prenante délivre au régisseur-comptable un reçu, une facture acquittée, ou encore émarge sur un état. Les pièces justificatives doivent être revêtues de la formule « Payé par moi, régisseur-comptable ». S'il s'agit d'objets à demeure, ce dernier doit porter mention du numéro d'inscription au registre d'inventaire. Si l'avance en régie concerne des travaux effectués, il est astreint à en certifier l'exécution. Toute dépense de plus de trois mille francs doit faire l'objet d'un marché transcrit sur papier timbré et enregistré.

Si le total du bordereau est inférieur à celui de l'avance en régie, le régisseur-comptable reverse au Trésor la somme qui lui reste. Si, au contraire, il lui est supérieur, c'est le Gouvernement qui est débiteur envers le régisseur-comptable et ce dernier recevra un mandat individuel. Mais, en général, une avance en régie entraîne une autre et les sommes dues sont reportées sur de nouveaux bordereaux.

Le procédé des avances en régie est employé par le contrôleur civil dans certains cas : lutte contre les animaux nuisibles, contre les épidémies, paiement des primes attribuées aux cheikhs et aux notaires en matière d'état civil, paiement des frais de déplacement de l'oudjak, des frais de déplacement des notaires, secrétaires de caïdat qui ont prêté leur concours au recensement quinquennal, etc.

4° Etablir un registre des saisies dans chaque contrôle civil pour parer aux inconvénients des conflits d'exécution et défendre le caïd contre les entreprises des huissiers.

5° Diminuer les droits de chancellerie pour permettre aux contrôleurs civils d'exercer d'une manière sérieuse leurs fonctions notariales. Il est vrai qu'une loi est indispensable. Mais le Parlement ne pourrait-il pas, une fois pour toutes, laisser la Tunisie libre d'établir

ses droits comme bon lui semble, du moment que les recettes effectuées font partie de son budget ?

6° Au besoin, rétablir certaines justices de paix provisoires. Créer des conseils de prud'hommes et en donner la présidence au contrôleur civil. Faire de ce dernier une sorte d'inspecteur du travail.

Les points de vue politique et économique sont périmés en Tunisie. La tranquillité règne dans ce pays. Quant à l'essor économique, il semble qu'il faille le restreindre, faute de main-d'œuvre et aussi, hélas, faute de débouchés. « Plus de colonisation officielle pendant dix ans », s'écrie la *Dépêche Tunisienne*, organe qui sympathise avec les colons. Il reste pourtant beaucoup à faire en Tunisie, mais dans un autre domaine, dans le domaine social.

7° Permettre au contrôleur civil de délivrer des permis de port d'armes aux européens. La Tunisie se trouve, en cette matière, dans une situation inverse de celle de l'Algérie. Il y est plus facile à un indigène, en s'adressant au contrôleur civil, d'avoir une autorisation d'armes, qu'à un européen qui se trouve obligé de la demander à la Direction de la Sûreté publique, siégeant à Tunis. Le contrôleur civil est, lui-même, obligé, en tant que français, de se plier au droit commun et de subir l'enquête de son subordonné, chef de poste de gendarmerie ou de police.

8° Enfin, augmenter les pouvoirs de surveillance du Résident général en plaçant quelques-uns de ses agents directs dans les grandes Directions qui siègent à Tunis.

Le Protectorat a, sous la main, un cadre de fonctionnaires d'une intelligence au-dessus de la moyenne, d'un dévouement à la toute épreuve, enfin et surtout, ayant conscience de la nécessité d'un Gouvernement fort et juste. Le Résident général est, en Tunisie, le Haut Commissaire de la République française, le seul responsable, au moins en principe, du bon fonctionnement des services administratifs de la Régence. Ses subordonnés, les contrôleurs civils, sont ses prévôts, ses hommes à tout faire qu'il peut employer où bon lui semble. C'est ainsi qu'on entend leur rôle au Maroc. Pourquoi ne s'en servirait-il pas pour toutes les besognes délicates qui peuvent se présenter, sans tenir compte des préjugés ?

En outre, un argument irrésistible se présente à l'esprit. La Tunisie est un pays pauvre. Essentiellement agricole et minière, elle souffre de la mévente des trois produits de son sol : vin, huile et phosphates qui constituent, à peu près, sa seule richesse. Elle ne peut, sans

danger, voir gonfler son budget dans des proportions considérables. Il lui faut, pour échapper au désastre, éviter le luxe des fonctionnaires d'une utilité contestable, et comme elle ne peut les renvoyer, il ne lui reste que la ressource de leur attribuer d'autres fonctions que celles qu'ils remplissent, ce qui, au moins, aura l'avantage de lui faire réaliser une économie en évitant, par là même, la création d'autres agents dont il lui sera impossible, par la suite, de se débarrasser.

Une révision de la valeur effective des fonctions publiques s'impose. Nous l'avons fait pour les contrôles civils. Que d'autres agissent de même, aussi consciencieusement, dans l'immense domaine administratif qui reste encore à parcourir.



TABLE DES MATIERES

	Pages
Introduction	1
Première partie. — Histoire et caractère de la fonction de contrôleur civil	3
TITRE I. — Création et développement des contrôles civils dans le cadre du protectorat tunisien	3
<i>Chapitre I. — L'évolution du protectorat tunisien jusqu'à la création des contrôles civils</i>	3
<i>Chapitre II. — La création des contrôles civils et le début de leur fonctionnement</i>	8
<i>Chapitre III. — L'extension des attributions du contrôleur civil</i>	11
TITRE II. — Caractères des attributions du contrôleur civil et nationalité de sa fonction	17
<i>Chapitre I. — Caractère des attributions du contrôleur civil..</i>	17
<i>Chapitre II. — Nationalité de la fonction de contrôleur civil..</i>	26
Deuxième partie. — Le contrôleur civil, agent de contrôle et de surveillance des autorités et populations indigènes	31
TITRE I. — Les autorités contrôlées	33
<i>Chapitre I. — Les caïds et leurs subordonnés</i>	34
<i>Chapitre II. — Les cadhis et leurs subordonnés</i>	37
<i>Chapitre III. — Les fonctionnaires locaux indigènes non contrôlés</i>	38
<i>Chapitre IV. — Les communes</i>	40
TITRE II. — L'exercice du contrôle	41
<i>Chapitre I. — Le contrôle de la personne du fonctionnaire indigène</i>	42
<i>Chapitre II. — Le contrôle de la fonction prise dans son ensemble</i>	44
<i>Chapitre III. — Le contrôle de la correspondance administrative des chefs indigènes</i>	45
<i>Chapitre IV. — Instruction des plaintes contre les chefs indigènes</i>	49

	Pages
<i>Chapitre V. — Coopération entre contrôleurs civils et chefs indigènes.....</i>	50
<i>Chapitre VI. — Le contrôle des communes.....</i>	61
Troisième partie. — Le contrôleur civil administrateur direct.....	63
TITRE PRÉLIMINAIRE. — Causes qui font du contrôleur civil un administrateur direct.....	64
<i>Chapitre I. — Existence de groupes ethniques de nationalité non tunisienne qui ne veulent pas être administrés par le caïd.....</i>	64
<i>Chapitre II. — Existence de cas spéciaux où, en dehors de toute idée de nationalité, l'administration directe est refusée au caïd.....</i>	67
TITRE I. — Police et libertés publiques.....	72
<i>Chapitre I. — Autorité du contrôleur civil sur les forces de police autres que les chefs indigènes.....</i>	72
<i>Chapitre II. — Le contrôleur civil agent indirect de police administrative et judiciaire.....</i>	77
<i>Chapitre III. — Le contrôleur civil et les libertés publiques....</i>	82
<i>Appendice I. — Les distinctions honorifiques en Tunisie.....</i>	90
TITRE II. — Justice.....	91
<i>Chapitre I. — Relations du contrôleur civil et des magistrats des Tribunaux français et du Tribunal mixte.....</i>	92
<i>Chapitre II. — Relations du contrôleur civil et des huissiers..</i>	93
<i>Chapitre III. — Notariat.....</i>	95
TITRE III. — Etat civil et politique des personnes.....	103
<i>Chapitre I. — Naturalisation et réintégration.....</i>	104
<i>Chapitre II. — Immatriculation des français, algériens et protégés.....</i>	112
<i>Chapitre III. — Elections aux assemblées tunisiennes.....</i>	115
<i>Chapitre IV. — Fonctionnement des assemblées tunisiennes..</i>	122
<i>Chapitre V. — Etat civil.....</i>	123
TITRE IV. — Marine.....	129
<i>Chapitre I. — La marine marchande française.....</i>	130
<i>Chapitre II. — La marine de guerre française.....</i>	145

	Pages
TITRE V. — Armée.....	146
<i>Chapitre I.</i> — Le recrutement français.....	147
<i>Chapitre II.</i> — Le recrutement algérien.....	148
<i>Chapitre III.</i> — Mesures prises en vue d'une mobilisation éventuelle.....	151
<i>Chapitre IV.</i> — Contacts entre autorités militaires et popula- tion civile.....	152
TITRE VI. — Application de la législation née de la guerre.....	154
<i>Chapitre I.</i> — Faveurs accordées aux combattants et mutilés..	154
<i>Chapitre II.</i> — Pupilles de la Nation.....	157
<i>Chapitre III.</i> — Constitution des dossiers de pensions militaires	160
<i>Chapitre IV.</i> — Paiement des pensions.....	166
TITRE VII. — Instruction publique et Beaux-Arts.....	171
<i>Chapitre I.</i> — Rôle du contrôleur civil en matière d'instruc- tion publique.....	171
<i>Chapitre II.</i> — Rôle du contrôleur civil en matière d'antiquité.	173
TITRE VIII. — Finances publiques.....	174
<i>Chapitre I.</i> — Le contrôleur civil concourant à la bonne orga- nisation des finances.....	174
<i>Chapitre II.</i> — Le contrôleur civil percepteur d'impôts.....	177
TITRE IX. — Hygiène et Assistance publiques.....	179
<i>Chapitre I.</i> — Le contrôleur civil agent local de l'Hygiène pu- blique.....	181
<i>Chapitre II.</i> — Le contrôleur civil président de la commission administrative des infirmeries dispensaires.....	184
<i>Chapitre III.</i> — Le contrôleur civil et l'Assistance publique et privée.....	185
TITRE X. — Travaux publics et P. T. T.....	188
<i>Chapitre I.</i> — Le contrôleur civil et les divers services de la Direction générale des Travaux publics et de la Direction de l'Office postal.....	188
<i>Chapitre II.</i> — L'expropriation pour cause d'utilité publique..	192
<i>Chapitre III.</i> — L'utilisation des eaux.....	193
TITRE XI. — Agriculture, Commerce et Colonisation.....	196

	Pages
<i>Chapitre I.</i> — Agriculture et Colonisation.....	198
<i>Chapitre II.</i> — Forêts.....	204
<i>Chapitre III.</i> — Commerce et Travail.....	206

Quatrième partie. — Etude comparée des attributions des contrôleurs civils et des organes de l'administration locale fonctionnant en France, en Algérie, en Tunisie même et au Maroc.....	210
--	-----

TITRE PRÉLIMINAIRE. — Protectorat et Administration directe.....	212
--	-----

<i>Chapitre I.</i> — La création de deux modes de colonisation en Afrique du Nord.....	212
<i>Chapitre II.</i> — L'apologie du Protectorat.....	215
<i>Chapitre III.</i> — La critique du Protectorat.....	218
<i>Chapitre IV.</i> — Opinion moyenne sur la valeur respective du Protectorat et de l'administration directe.....	220

TITRE I. — Comparaison des attributions des contrôleurs civils avec celles des autres fonctionnaires d'administration directe	222
---	-----

<i>Chapitre I.</i> — Le contrôleur civil tunisien comparé au préfet..	222
<i>Chapitre II.</i> — Le contrôleur civil tunisien comparé au sous-préfet.....	225
<i>Chapitre III.</i> — Différences entre préfet et sous-préfet d'une part et contrôleur civil d'autre part.....	227
<i>Chapitre IV.</i> — Le contrôleur civil tunisien comparé au sous-préfet algérien.....	228
<i>Chapitre V.</i> — Le contrôleur civil tunisien comparé au maire de France et d'Algérie et à l'administrateur algérien.....	229
<i>Chapitre VI.</i> — Le contrôleur civil tunisien comparé au commandant de cercle ou chef d'annexe.....	245

TITRE II. — Comparaison des attributions des contrôleurs civils avec celles des autres fonctionnaires de contrôle.....	247
--	-----

<i>Chapitre I.</i> — Le contrôleur civil tunisien comparé au chef du bureau des Affaires indigènes du Sud Tunisien.....	247
<i>Chapitre II.</i> — Le contrôleur civil tunisien comparé au contrôleur civil marocain.....	252

CONCLUSION DE LA QUATRIÈME PARTIE. — L'unification administrative de l'Afrique du Nord.....	269
---	-----

APPENDICE I. — La politique indigène. Les fonctionnaires de l'Afrique du Nord, agents de la politique indigène.....	271
---	-----

	Pagés
CONCLUSION GÉNÉRALE DE L'OUVRAGE.....	277
Tentatives d'administration directe en Tunisie et au Maroc.	
Reproches adressés aux contrôles civils en Tunisie.	
Réformes à accomplir en matière d'attributions des contrôleurs civils en Tunisie.	
